

Pl.ÚS 18/17 ze dne 25. 9. 2018
261/2018 Sb.
N 156/90 SbNU 525
Novela zákona o ochraně přírody a krajiny (národní parky)

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu
Jménem republiky

Nález

pléna Ústavního soudu složeného z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy (soudce zpravodaj), Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka ze dne 25. září 2018 sp. zn. Pl. ÚS 18/17 ve věci návrhu skupiny senátorů Parlamentu České republiky, zastoupené Mgr. Michalem Syllou, advokátem, se sídlem v Praze 1, Jáchymova 2, na zrušení zákona č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, in eventum na zrušení ustanovení § 15, 15a, 15b, 15c, 15d, 16, 16a, 16b, 16c, 16d, 17, 18, 18a, 19, 20, 22, 22a, 23 a 61 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení a vlády České republiky jako vedlejší účastnice řízení (nález byl vyhlášen pod č. 261/2018 Sb.).

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I. Předmět řízení

1. Skupina 25 senátorů Senátu Parlamentu České republiky (dále též jen "navrhovatel") navrhla Ústavnímu soudu, aby zrušil zákon č. 123/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, (dále též "novela zákona"), in eventum, aby zrušil ustanovení § 15, 15a, 15b, 15c, 15d, 16, 16a, 16b, 16c, 16d, 17, 18, 18a, 19, 20, 22, 22a, 23 a 61 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů včetně zákona č. 123/2017 Sb., (dále jen "zákon" nebo "zákon o ochraně přírody a krajiny"). Navrhovatel současně požádal o přednostní projednání návrhu.

2. Navrhovatel zejména namítá vady legislativního procesu předcházejícího přijetí novely zákona, neurčitost či vnitřní rozpornost novelizované právní úpravy a její nepřiměřenost k právu obcí a krajů na samosprávu, právu vlastnit majetek a svobodě pohybu.

II. Aktivní procesní legitimace a podmínky řízení

3. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Návrh v tomto případě podala skupina 25 senátorů; v souladu s § 64 odst. 5 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatel splňuje.

4. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti, je přípustný ve smyslu ustanovení § 66 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., a současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle ustanovení § 67 téhož zákona. Ústavní soud tedy návrh meritorně projednal; rozhodl o něm bez nařízení ústního jednání, neboť neprováděl dokazování ve smyslu § 44 věty první zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a od jednání nebylo možné očekávat další objasnění věci.

5. Navrhovatel požádal o přednostní projednání návrhu, který odůvodnil tím, že se zákon o ochraně přírody a krajiny v novelizovaném znění týká všech národních parků a práv a povinností osob v nich se nacházejících - jde tedy o velké množství fyzických osob, obcí, krajů a na území národních parků se zároveň nacházejí nejcennější přírodní hodnoty České republiky. V průběhu řízení před Ústavním soudem navrhovatel dvakrát požádal o prodloužení lhůty k podání repliky k vyjádřením ostatních účastníků a dalších osob. S ohledem na obecné zdůvodnění žádosti i procesní aktivitu (přesněji řečeno pasivitu) navrhovatele nebylo žádosti vyhověno. Ústavní soud přesto návrh projednal v nejbližším možném termínu, který byl adekvátní složitosti posuzované věci.

III. Legislativní proces

Argumentace navrhovatele

6. Navrhovatel napadl novelu zákona jako celek z důvodu rozporu legislativního procesu s ústavním pořádkem - s poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), podle kterého lze posuzovat ústavnost samotné novely, byl-li porušen ústavně předepsaný způsob jejího přijetí. Vady legislativního procesu spatřuje navrhovatel v tom, že novela zákona (viz § 15a až 15d zákona o ochraně přírody a krajiny) vyhlašuje národní parky, aniž by zákonodárce postupoval podle § 40 odst. 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny, tedy, aniž by Ministerstvo životního prostředí (dále jen "ministerstvo") zpracovalo návrh na vyhlášení národního parku, chráněné krajinné oblasti, jejich ochranného pásma, vymezení zón ochrany národního parku nebo chráněné krajinné oblasti, který by následně předložilo obcím, krajům a dotčeným vlastníkům k uplatnění námitek. Podle § 40 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny má být přitom postupováno i při obsahovém vymezení zón ochrany přírody a ochranného pásma, nikoli jen při změně územního vymezení - tím byla omezena samosprávná činnost obcí a krajů v rozporu s čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava").

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

7. Ústavní soud podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát Parlamentu České republiky (jako účastníky řízení) a vládu i veřejnou ochránkyni práv, aby se vyjádřily k návrhu; o vyjádření podle § 48 odst. 2 zákona o Ústavním soudu požádal i prezidenta republiky a ministra životního prostředí. Všechna obdržená vyjádření jsou shrnuta níže, veřejná ochránkyně práv do řízení nevstoupila a ministr životního prostředí se k návrhu nevyjádřil. K návrhu se vyjádřily i další subjekty, konkrétně ASOCIACE MURIEL VICTORIA GOTU, z. s., a Ing. Jan Bechyně, kteří však nejsou účastníky ani vedlejšími účastníky řízení. Ústavní soud je o vyjádření nežádal, a proto k nim nepřihlédl.

8. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen "Poslanecká sněmovna") ve svém vyjádření pouze popsala průběh legislativního procesu přijímání napadené úpravy. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, byl poslancům rozeslán jako tisk č. 501 dne 2. 6. 2015. První čtení návrhu zákona bylo zahájeno a zároveň přerušeno dne 7. 10. 2015, poté dne 20. 1. 2016 první čtení pokračovalo a návrh zákona byl přikázán k projednání výboru pro životní prostředí jako garančnímu výboru a výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Druhé čtení návrhu zákona bylo zahájeno dne 4. 5. 2016, kdy bylo přerušeno, a pokračovalo 25. 5. 2016, pozměňovací návrhy byly zpracovány jako tisk č. 501/4. Třetí čtení návrhu zákona bylo zahájeno dne 1. 7. 2016, následně bylo přerušeno a dne 2. 12. 2016 pokračovalo - návrh zákona ve znění přijatých pozměňovacích návrhů byl schválen usnesením č. 1439. Poté byl návrh zákona postoupen Senátu Parlamentu České republiky (dále jen "Senát"), který jej dne 18. 1. 2017 vrátil Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Poslanecká sněmovna jednala o návrhu dne 21. 2. 2017 a 1. 3. 2017 a usnesením č. 1577 setrvala na původním návrhu zákona. Prezident republiky zákon nepodepsal a dne 10. 3. 2017 jej vrátil Poslanecké sněmovně k dalšímu projednání. Poslanecká sněmovna vrácený návrh zákona projednala dne 4. 4. 2017 a usnesením č. 1606 setrvala na zákonu v napadeném znění. S návrhem zákona byl vysloven ústavně předepsaným způsobem souhlas, zákon byl podepsán příslušnými ústavními činiteli a řádně vyhlášen.

9. Senát ve svém vyjádření uvedl, že návrh zákona mu byl postoupen dne 20. 12. 2016, byl pod číslem senátního tisku č. 25 projednán garančním výborem pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí, výborem pro

hospodářství, zemědělství a dopravu i ústavněprávním výborem. Garanční výbor a výbor pro hospodářství, zemědělství a dopravu doporučily návrh zákona zamítnout, ústavněprávní výbor doporučil přijmout návrh zákona s 34 pozměňovacími návrhy. Senát návrh projednal dne 18. 1. 2017 a usnesením č. 75 jej vrátil Poslanecké sněmovně. Projednávání návrhu zákona v Senátu i Poslanecké sněmovně provázela delší živá diskuze, která vyústila v předložení 54 pozměňovacích návrhů. Senát sice nespatořoval výslovně v návrhu zákona rozpor s ústavním pořádkem, předložil však vlastní představu dotčené právní regulace, zejména s důrazem na posílení pozic obcí a zmírnění některých podmínek ochrany.

10. Vláda v rozsáhlém vyjádření zejména uvedla, že napadený právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a předepsaným způsobem. Vláda a ministerstvo si byly vědomy dopadu právního režimu národních parků na zájmy obcí a krajů; proto byla věnována nadstandardní pozornost řádnému a důkladnému projednání návrhu novely se všemi zainteresovanými subjekty. Vláda je přesvědčena, že novela zákona nezasáhla do ústavně zaručených práv a svobod jednotlivců ani do práva obcí a krajů na samosprávu provedeným legislativním procesem či napadenou právní úpravou. V této souvislosti poukázala vláda na náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003 (N 18/29 SbNU 141; 53/2003 Sb.) týkající se přípustných omezení a pokynů pro působení územní samosprávy. Schválení novely zákona nepředcházelo projednání návrhu podle § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť pro to nebyl důvod - vyhlášením národních parků nebyla změněna jejich územní vymezení ani bližší ochranné podmínky. Účelem novely zákona bylo zajistit právní kontinuitu dosud vyhlášených národních parků na úrovni zákona, aniž by se změnila náležitosti, které musí být předmětem projednání podle § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny. Novela zákona nepoužívá dikci obvyklou ve zřizovacích předpisech ("vyhlašuje se"), ale pouze konstatuje existenci dosud vyhlášených národních parků. Předmět ochrany, slovní vymezení a orientační grafické znázornění hranic jsou shodné s dosavadní právní úpravou. Vymezení zón národního parku bude provedeno vyhláškou ministerstva, jak tomu bylo i podle dosavadní právní úpravy - po projednání s obcemi (§ 71 zákona o ochraně přírody a krajiny) a radou národního parku (§ 20 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny). Tvrzení o přijetí novely zákona bez bližšího zapojení a zohlednění zájmů dotčených obcí a krajů považuje vláda za nepravdivé, neboť legislativnímu procesu předcházela podrobná mnohaměsíční diskuze ve všech radách národních parků, s občany Národního parku Šumava, se zástupci obcí a krajů, na ministerstvu i v dotčených regionech. V Poslanecké sněmovně byly návrhu zákona věnovány dva kulaté stoly pořádané garančním výborem, seminář a opakovaná projednání ve výborech i na plénu; žádný jiný zákon nebyl v takové míře diskutován se zástupci územních samospráv.

11. Prezident republiky ve vyjádření uvedl, že v rámci legislativního procesu podpořil senátní verzi návrhu, k poslanecké verzi vyjádřil záporné stanovisko, zejména proto, že návrh novely zákona nezamezuje vzniku škod na lesích a má naopak negativní dopad na místní obyvatele. Zamítavý postoj k návrhu vyjádřil rovněž v dopisu, kterým vrátil návrh zákona Poslanecké sněmovně. Podle prezidenta republiky měl být dodržen postup podle § 40 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v předchozím znění, neboť nová právní úprava je podstatně odlišná, má dopad na územní samosprávné celky a další vlastníky nemovitostí; předložení návrhu novely zákona k připomínkám jen Svazu měst a obcí nebylo dostatečné.

12. Ústavní soud zaslal všechna vyjádření zástupci navrhovatele k replice, ve které navrhovatel reaguje zejména na vyjádření vlády. Návrh zákona nebyl se zástupci obcí prakticky projednán, vyjádření vlády neobsahuje konkrétní údaje o tvrzených setkáních a jí citovaná judikatura není na posuzovanou věc přílehlavá. Novelou zákona byly rozšířeny ochranné podmínky, tedy i rozsah příkazů a zákazů, a proto měl být v rámci legislativního procesu zohledněn § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny. Orientační grafické znázornění hranic národních parků je rozdílné od původních vyhlašovacích předpisů a území národních parků byla změněna. Předmět ochrany národních parků se rovněž novelou zákona změnil po formální i materiální stránce. Novela zákona vedla k zániku dříve vyhlášených národních parků a vyhlášení národních parků nových - s odlišným právním režimem.

Vlastní posouzení Ústavního soudu

13. Podle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., sestává posouzení ústavnosti zákona s ústavním pořádkem ze zodpovězení tří otázek: zda byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence, zda byl přijat ústavně předepsaným způsobem a zda jeho obsah je v souladu s ústavními zákony.

14. Navrhovatel napadá novelizační zákon č. 123/2017 Sb. i jednotlivá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny, která byla novelizována uvedeným zákonem. Ústavní soud se tedy nejprve zabýval tím, je-li možné samostatně napadnout novelu zákona jako celek nebo je nutné brojit přímo proti novelizovaným ustanovením v zákoně.

15. Ústavní soud ve své ustálené judikatuře opakovaně dospěl k závěru, že novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizované normy [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 5/96 ze dne 8. 10. 1996 (N 98/6 SbNU 203; 286/1996 Sb.), usnesení sp. zn. Pl. ÚS 25/2000 ze dne 15. 8. 2000 (U 27/19 SbNU 271), nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/01 ze dne 12. 2. 2002 (N 14/25 SbNU 97; 95/2002 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 33/01 ze dne 12. 3. 2002 (N 28/25 SbNU 215; 145/2002 Sb.)], a jako taková je posuzována i její ústavnost. Jsou-li v řízení o kontrole norem derogačními důvody absence normotvorné kompetence nebo porušení ústavně předepsaného způsobu přijetí právního předpisu, je posuzována i ústavnost samotné novely [viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/02 ze dne 2. 10. 2002 (N 117/28 SbNU 25; 476/2002 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.)].

16. Navrhovatel výslovně napadá novelu zákona jako celek - s argumentací směřující proti neústavnosti legislativního procesu jejího přijetí, což je s ohledem na výše uvedené přípustné. Ústavní soud v rámci přezkumu novely zákona hodnotí pouze to, zda byl dodržen ústavní rámec legislativního procesu (v Ústavou stanovené kompetenci a přijetí ústavně předepsaným způsobem), který vyústil v přijetí novely.

17. Navrhovatel nenamítá, že by Parlament České republiky neměl kompetenci k přijetí novely zákona, což by ani prima facie nemohlo být důvodné, neboť mu podle čl. 15 odst. 1 Ústavy náleží zákonodárná moc. Argumentace navrhovatele směřuje vůči vadě legislativního procesu spočívající v nedodržení požadavků plynoucích z § 40 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění před napadenou novelou, tedy, že nebyl návrh zákona, jímž byly vyhlášeny národní parky, předložen obcím, krajům a dotčeným vlastníkům, kteří tak nemohli realizovat své právo k podání námitek.

18. Ústavní soud se například v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/03 ze dne 18. 8. 2004 (N 113/34 SbNU 165; 512/2004 Sb.) zabýval ústavní konformitou vydávání právních předpisů a mj. uvedl, že "[n]ení-li úprava legislativního procesu, jež je součástí jednoduchého práva, vyjádřením ústavního principu, i její případné porušení derogační důvod, a to ve smyslu § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, pro nedodržení ústavně předepsaného způsobu přijetí zákona nebo jiného právního předpisu, nezakládá". V nálezu ze dne 15. 2. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 77/06 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.) Ústavní soud zdůraznil, že formální vady v legislativním procesu nemohou bez dalšího vést k derogaci jím posuzovaného právního předpisu, neboť takovýto případný zásah ze strany Ústavního soudu je třeba vždy poměřovat ve vazbě na princip oprávněné důvěry občanů v právo, princip právní jistoty a ochrany nabytých práv. V nálezu ze dne 1. 3. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 55/10 (N 27/60 SbNU 279; 80/2011 Sb.) pak Ústavní soud dospěl k závěru, že právní předpis zruší pro procedurální vady jeho normotvorného procesu - veden zdrženlivostí - tehdy, byla-li v legislativním procesu přímo porušena Ústava či jiné části ústavního pořádku nebo některé z ustanovení tzv. podústavního práva (například zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů) - vždy však jen v případě, že porušení nabývá ústavněprávní dimenze.

19. Jinými slovy, Ústavní soud se drží zásady zdrženlivosti a ruší právní úpravu výjimečně, nebyla-li v rámci zákonodárného procesu dodržena jeho esenciální pravidla a pochybení dosahuje ústavněprávních rozměrů. K takovému závěru Ústavní soud v předmetné věci nedospěl. V rámci legislativního procesu byl dodržen standardizovaný postup projednání návrhu zákona oběma komorami Parlamentu České republiky, Poslanecká sněmovna po vetu prezidenta republiky zákon přijala potřebnou většinou (viz usnesení č. 1606) a zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 123/2017 Sb.

20. Je obecně známou skutečností, a rovněž z vyjádření účastníků řízení plyne, že přijatá novela zákona byla veřejně a obsáhle diskutována napříč zainteresovanými subjekty a byl jí věnován dostatečný veřejný prostor. Aniž by Ústavní soud na tomto místě posuzoval, zda byly novelou zákona vyhlášeny národní parky, tak (ne)dodržení požadavků stanovených v § 40 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění před napadenou novelou, není, s ohledem na výše uvedené, způsobilé derogačního výroku v této věci. Zájmy dotčených obcí, krajů i vlastníků nemovitostí na území národních parků byly hájeny zvolenými zástupci v obou komorách Parlamentu České republiky i prezidentem republiky, což se projevilo v množství předložených pozměňovacích návrhů, vrácení návrhu zákona Poslanecké sněmovně Senátem a vetem prezidenta republiky. Návrh byl diskutován rovněž se Svazem měst a obcí i při setkání se zástupci územních samospráv u kulatého stolu. Nelze proto dospět k závěru, že by dotčeným subjektům byla upřena možnost vyjádřit nesouhlas s návrhem zákona; otázka, zda se konalo se zástupci dotčených obcí a krajů jedno či více setkání, nedosahuje požadavku ústavněprávního rozměru věci. S ohledem na uvedené proto dospěl Ústavní soud k závěru, že v rámci přijetí novely zákona byl dodržen ústavní rámec.

21. Pro posouzení ústavní konformity legislativního procesu v posuzované věci není podstatné, zda novelou zákona byly nově vyhlášeny národní parky či nikoliv. Nicméně Ústavní soud považuje za vhodné se jako obiter

dictum vyjádřit i k této otázce. Národní parky byly před účinností novely zákona vyhlášovány nařízeními vlády v případě Národních parků Šumava, Podyjí a Krkonošského národního parku (nařízení vlády č. 165/1991 Sb., kterým se zřizuje Krkonošský národní park a stanoví podmínky jeho ochrany, nařízení vlády č. 164/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Podyjí a stanoví podmínky jeho ochrany, a nařízení vlády č. 163/1991 Sb., kterým se zřizuje Národní park Šumava a stanoví podmínky jeho ochrany) v návaznosti na ustanovení § 8 zákona č. 40/1956 Sb., o státní ochraně přírody, ve znění zákona č. 146/1971 Sb. Nejmladší z národních parků - Národní park České Švýcarsko - byl vyhlášen jako jediný samostatným zákonem č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, (právní úprava účinná od 1. 6. 1992 stanovila, že národní parky a bližší ochranné podmínky se vyhláší samostatným zákonem). Zákonný požadavek byl naplněn pouze u Národního parku České Švýcarsko, zbylé národní parky nespĺňovaly předepsanou formu jejich zřizovacího právního předpisu, což bylo způsobeno tím, že byly vyhlášeny přede dnem nabytí účinnosti přísnější právní úpravy. Předmětem současné kontroly ústavnosti je napadená novela zákona, stejně jako jednotlivá novelizovaná ustanovení. Navrhovatel vychází z předpokladu, že národní parky ke dni 31. 12. 1992 přestaly právně existovat pro rozpor jejich zřizovacích právních předpisů s § 6 odst. 1 úvodovacího ústavního zákona k Listině (ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky) a že následně byly napadenou novelou zákona vyhlášeny nově - s tím však Ústavní soud nesouhlasí. Pro závěr o neexistenci národních parků by byla nejprve nutná legislativní změna, kterou by byly zrušeny zřizovací právní předpisy dosavadních národních parků, popř. by byl nutný derogační výrok ve vztahu k těmto právním předpisům - ani jedna z uvedených možností však nebyla naplněna.

22. Zákon o ochraně přírody a krajiny výše uvedený nedostatek odstraňuje tím, že sjednocuje právní formu zřizovacích právních předpisů jednotlivých národních parků a zároveň ji centralizuje do jediného zákona. Změnu je nutné v tomto ohledu kvitovat, neboť se jí naplňuje dlouhodobě uzákoněný požadavek na zákonnou formu zřizovacích právních předpisů národních parků. Z obsahu § 15 ve spojení s § 90 odst. 10 zákona o ochraně přírody a krajiny je zjevné, že zákonodárce zachoval stávající národní parky a pouze kontinuálně sjednotil právní formu jejich zřizovacích právních předpisů do jednoho zákona.

23. Jelikož zákonodárce nevymezil nové národní parky, nebylo nutné postupovat podle § 40 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění před napadenou novelou zákona, ani činit další zákonné kroky ve vztahu k přijetí nového návrhu či koncepce (např. provést hodnocení důsledků na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny).

IV. Ústavní konformita jednotlivých ustanovení zákona

24. Navrhovatel in eventum a s poukazem na nálezný sp. zn. Pl. ÚS 2/08 napadá jednotlivá novelizovaná ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny pro případ, že by nebyl legislativní proces shledán rozporným s ústavním pořádkem. Námitky strukturuje podle tematických okruhů týkajících se vymezení národních parků a jejich založení (a), ochranných podmínek a klidových území (b), zonace národních parků (c), rady národního parku (d), lesů národních parků (e), omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům na území národních parků (f) a předkupního práva státu k některým pozemkům na území národních parků (g).

a) Národní parky

Dikce napadené právní úpravy

25. Novela právního předpisu nemá samostatnou normativní existenci, nýbrž se stává součástí novelizovaného právního předpisu a jako taková je posuzována i její ústavnost. Navrhovatel napadá vedle novely zákona jako celku i jednotlivá novelizovaná ustanovení, která jsou součástí právní úpravy zákona o ochraně přírody a krajiny. Ústavní soud tedy hodnotil věcný soulad napadených ustanovení s ústavním pořádkem. Pro úplnost a doplnění potřebného kontextu Ústavní soud uvádí znění napadených ustanovení zákona k jednotlivým částem argumentace účastníků a vedlejších účastníků řízení.

"§ 15

Národní parky

(1) Rozsáhlá území s typickým reliéfem a geologickou stavbou a převažujícím výskytem přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů, jedinečná a významná v národním či mezinárodním měřítku z hlediska ekologického, vědeckého, vzdělávacího nebo osvětového, lze vyhlásit za národní parky.

(2) Veškeré využití národních parků musí být podřízeno zachování jejich ekologicky stabilních přirozených ekosystémů odpovídajících danému stanovišti a dosažení jejich přirozené biologické rozmanitosti a musí být v souladu s cíli ochrany sledovanými jejich vyhlášením.

(3) Dlouhodobým cílem ochrany národních parků je zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků.

(4) Posláním národních parků je naplňovat dlouhodobé cíle ochrany národních parků a také umožnit využití území národních parků k trvale udržitelnému rozvoji, ke vzdělávání, výchově, výzkumu a k přírodě šetrnému turistickému využití, a to způsoby, které nejsou v rozporu s dlouhodobými cíli ochrany národního parku.

(5) Národní parky a jejich ochranná pásma se vyhláší tímto zákonem.

§ 15a

Národní park České Švýcarsko

Předmět ochrany, slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic Národního parku České Švýcarsko jsou uvedeny v příloze č. 1 k tomuto zákonu.

§ 15b

Krkonošský národní park

Předmět ochrany, slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic Krkonošského národního parku a slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic ochranného pásma Krkonošského národního parku jsou uvedeny v příloze č. 2 k tomuto zákonu.

§ 15c

Národní park Podyjí

Předmět ochrany, slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic Národního parku Podyjí a slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic ochranného pásma Národního parku Podyjí jsou uvedeny v příloze č. 3 k tomuto zákonu.

§ 15d

Národní park Šumava

Předmět ochrany, slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic Národního parku Šumava jsou uvedeny v příloze č. 4 k tomuto zákonu."

Argumentace navrhovatele

26. K vymezení národních parků a jejich založení navrhovatel zejména uvádí, že ustanovení § 15 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., představuje komplexní změnu pojetí národních parků v České republice. Za zásadní označil dvě změny: 1. že pro národní park postačuje převažující výskyt přirozených nebo člověkem málo pozměněných ekosystémů (oproti dřívější "značné části"); 2. nově je definován dlouhodobý cíl ochrany národních parků - zachování nebo postupná obnova přirozených ekosystémů včetně zajištění nerušeného průběhu přírodních dějů v jejich přirozené dynamice na převažující ploše území národních parků a zachování nebo postupné zlepšování stavu ekosystémů, jejichž existence je podmíněna činností člověka, významných z hlediska biologické rozmanitosti, na zbývajícím území národních parků. Uvedené právní úpravě navrhovatel vytýká neurčitost - podle něj je vyloučena možnost výkladu jejího normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů. Jde v podstatě o generální klauzuli, kterou lze při interpretaci a aplikaci naplnit jakýmkoliv obsahem. Jednotlivé odstavce § 15 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., nejsou logicky provázány navzájem a ani s dalšími ustanoveními zákona o ochraně přírody a krajiny.

27. Ve vztahu k ustanovení § 15 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., navrhovatel namítá, že toto ustanovení dovoluje vyhlásit charakterizovaná území za národní parky, neobsahuje však interpretační vodítko, jakých lokalit se to týká. Není jasné, kdy bude naplněna hypotéza právní normy - splněna podmínka pro vyhlášení území za národní park. Uvedené ustanovení obsahuje neurčité pojmy ("rozsáhlost území", "typický reliéf území" či "typická geologická stavba území"), které dávají prostor pro svévoli. Každému by mělo být z uvedeného ustanovení zřejmé, jakému území "hrozí", že bude vyhlášeno za národní park, a budou tak omezena základní práva a právo na samosprávu, což však z tohoto ustanovení nelze seznat. Navrhovatel poukázal na judikaturu Ústavního soudu [např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 23/02 ze dne 30. 6. 2004 (N 89/33 SbNU 353; 476/2004 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 10/06 ze dne 13. 3. 2007 (N 47/44 SbNU 603; 163/2007 Sb.)], podle které je v rozporu s ústavním pořádkem, je-li intenzita neurčitosti ustanovení zákona tak vysoká, že vylučuje možnost určení jejich normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů. Ustanovení § 15 odst. 1 je proto v rozporu s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 101 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina").

28. K § 15 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., navrhovatel dále namítá neurčitost v něm uvedených právních pojmech, které právní řád České republiky neobjasňuje; z citovaného ustanovení lze dovodit cokoliv ohledně přípustného či nepřipustného využití národních parků. Ústava v čl. 99 člení Českou republiku na obce a kraje, členění území na národní parky však nezná a ani nepřipouští. Ustanovení zákona dává podklad k jakýmkoli zásahům státu do samosprávné působnosti obcí a krajů, jeho interpretací nelze vyloučit svévoli a bez ústavní opory je jím omezována samosprávná činnost obcí a krajů v rozporu s čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy. Rovněž navrhovatel poukázal na rozpor s § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť požadavek na zohlednění potřeb obyvatel a regionální a místní poměry nebyl naplněn. K § 15 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., navrhovatel namítá, že vytváří byrokraticky formulovanou konstrukci, podle níž mají být dlouhodobé cíle ochrany naplňovány posláním národních parků, které má navíc umožnit jejich využití v dalších směrech - formulace postrádá normativní obsah a lze ji vyložit jakkoliv.

29. Podle navrhovatele je požadavek zákonné formy pro vyhlášení národních parků a jejich ochranných území ve vztahu k dalším ustanovením zákona nelogicky navázaný. V § 15 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., je totiž uvedeno, jaká území lze vyhlásit za národní park, avšak z § 15 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., vyplývá, že se národní parky vyhláší tímto zákonem. Zákonodárce novelou zákona vyhlásil čtyři národní parky i přesto, že nové podmínky pro vyhlášení nemohl aplikovat, protože nebyly platné ani účinné. Dále navrhovatel namítá, že při vyhlášení nového národního parku bude vždy "otevřeno" celé znění zákona o ochraně přírody a krajiny, což může vyústit v politické obchody a bude dán prostor tzv. přílepkům.

30. Podle ustanovení § 15a až 15d zákon o ochraně přírody a krajiny vyhláší jednotlivé národní parky s tím, že jejich zřizovací právní předpisy ruší v derogačních ustanoveních. Přechná ustanovení se týkají jen Národního parku České Švýcarsko, u ostatních národních parků chybí. Není stanoveno nic o přechodu práv a povinností z

pracovněprávních a majetkových vztahů ani o přechodu působností jednotlivých správ u ostatních národních parků. Uvedená ustanovení lze interpretovat tak, že zákonodárce národní parky ruší a opětovně vyhláší, k čemuž je však nutné dodržet zákonný postup podle § 40 zákona o ochraně přírody a krajiny - umožnit dotčeným obcím a krajům participaci při vyhlášení národního parku. Zákonodárce se zřejmě snažil odstranit čtvrtstoletí trvající stav, ve kterém byly tři národní parky vyhlášeny pouze nařízením vlády, nikoliv zákonem, což lze obecně kvitovat, nicméně se tak stalo necitlivým způsobem. Zákonodárce neuvedl, jak bylo přihlédnuto k § 15 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., ani nebyl dodržen § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny - provedení hodnocení důsledků koncepce nebo záměru vyhlášení národního parku na území z hlediska ovlivnitelnosti příznivého stavu předmětu ochrany nebo celistvosti evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti.

31. Ustanovení § 15d zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., se týká Národního parku Šumava a odkazuje na přílohu č. 4 zákona, ve které je uveden předmět ochrany, slovní vymezení hranic a orientační grafické znázornění průběhu hranic národního parku. Uvedený národní park byl vymezen bez bližšího zapojení dotčených obcí a krajů a zohlednění jejich zájmů. Národní park Šumava je s rozlohou 68 000 hektarů největším národním parkem, ochranné pásmo tvoří plocha Chráněné krajinné oblasti Šumava s rozlohou 99 000 hektarů a na území národního parku se nachází 23 měst a obcí. Navrhovatel namítá, že není možné zjistit, zda byly v případě Národního parku Šumava naplněny požadavky podle § 15 zákona. Zákon nikde nevymezuje, co se rozumí předmětem ochrany, což je však otázka klíčová, neboť s tímto pojmem zákon operuje např. u výjimek ze zákazu činnosti, čímž jsou omezena práva a svobody osob na území národního parku. Orgány ochrany přírody a krajiny tak mohou vykládat vymezení předmětu ochrany libovolně, a proto je v rozporu s čl. 79 odst. 1 Ústavy.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

32. K části ústavní stížnosti týkající se vymezení národních parků a jejich vyhlášení se relevantně vyjádřila pouze vláda a prezident republiky. Vláda je přesvědčena, že novela nezasáhla do ústavně zaručených práv a svobod dotčených obcí a krajů. V této souvislosti poukázala na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 týkající se přípustných omezení a pokynů pro působení územní samosprávy. Vláda zdůraznila význam role obcí a krajů jako partnerů správ národních parků a mj. i to, že jejich zástupci jsou ze zákona členy rad národních parků, obcím je rovněž přiznáváno postavení dotčeného orgánu podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, při projednávání návrhu opatření obecné povahy a postavení vlastníků dotčených pozemků, s čímž souvisí i možnost uplatňovat stanoviska, námítky či připomínky. Obce jsou rovněž podle § 71 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., účastníky všech správních řízení vedených na území národního parku správou národního parku (jde např. o řízení o povolení výjimek ze zákazů v národním parku).

33. Vláda nesouhlasí s argumentací navrhovatele týkající se neurčitosti pojmů a absence normativního obsahu právní úpravy. Do zákona o ochraně přírody a krajiny je začleněna řada pojmů z přírodovědeckých oborů, a to i pojmů právně neurčitých, jejichž obsah a význam nelze detailně vymezit, a jejich aplikace bude záviset na odborném posouzení v každém individuálním případě, jako je tomu i v právních řádech mnoha evropských států. Území se statusem národního parku má být chráněno jako kategorie ochrany přírody, všechna omezení činností na území národního parku musí vycházet z konkrétních nástrojů ochrany národního parku (základní a bližší ochranné podmínky, činnosti vázané na souhlas v ochranném pásmu národního parku aj.). Námítku týkající se neexistence ústavního základu pro dělení území České republiky na národní parky považuje vláda za nesrozumitelnou, neboť podle Ústavy se území České republiky člení na obce a kraje, kterým náleží právo na samosprávu, což nijak nelimituje možnost na jejich území vyhlásit oblasti se specifickým režimem, je-li zákonem tato možnost ve veřejném zájmu zakotvena. Navíc podle čl. 101 odst. 4 Ústavy lze zasahovat do činnosti územních samosprávních celků ze strany státu, vyžaduje-li to ochrana zákona a je-li zásah realizován způsobem stanoveným zákonem. Požadavek § 1 zákona o ochraně přírody a krajiny na zohlednění hospodářských, sociálních a kulturních potřeb obyvatel a regionálních a místních poměrů je promítnut do všech institutů zákona; definice dlouhodobých cílů ochrany národních parků sleduje legitimní prioritní zájem ochrany unikátní přírody v národních parcích a promítá se do dalších ustanovení zákona.

34. Definice národního parku vychází z dosavadních kritérií a nově je přizpůsobena všeobecně uznávaným mezinárodním standardům pro tuto kategorii zvláště chráněného území. Ustanovení § 15 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění před novelou, pouze stanovilo, že pro vyhlášení národního parku má být použita forma zákona, nikoli, že každý národní park má být vyhlášen zvláštním zákonem. Účelem

novely bylo sjednotit a zjednodušit pravidla pro všechny národní parky za účelem zajištění přehlednosti a hospodárnosti právní úpravy a efektivnosti postupu správních orgánů. Přejícná ustanovení zákona se vztahují jen na národní park České Švýcarsko, protože se mění právní forma správy národního parku z organizační složky státu na příspěvkovou organizaci, jak je tomu u ostatních správ národních parků. Ode dne 1. 1. 2018 tak mají všechny správy národních parků stejnou právní formu. Vyhlášení národního parku není záměrem, který by podléhal hodnocení důsledků na evropsky významné lokality a ptačí oblasti podle § 45h a 45i zákona o ochraně přírody a krajiny, protože zvláště chráněná území včetně národních parků představují nástroj ochrany těchto lokalit a oblastí (viz nařízení vlády č. 318/2013 Sb., o stanovení národního seznamu evropsky významných lokalit, ve znění nařízení vlády č. 73/2016 Sb. a č. 207/2016 Sb.).

35. Prezident republiky považuje za základní nedostatek napadené právní úpravy, že stanovená jednotná pravidla pro národní parky nereflektují zvláštnosti jednotlivých území národních parků, což vede k opodstatněnosti námitek navrhovatele týkajících se zejména nepřiměřenosti a nedůvodnosti rozšíření zákazů, omezenosti v jednotlivých zónách a zásahů do svobody pohybu v klidových územích. Negativní dopad zákona má i oslabení zástupců obcí a krajů v radě národního parku, stejně jako neurčitost ustanovení zákona a nedodržení legislativního procesu; z počtu neurčitých ustanovení zákona se nabízí, že jde spíše o věcný návrh zákona. Napadená právní úprava je způsobila zajistit volný bezzásahový vývoj přírody v převážné části Národního parku Šumava a přispět k postupnému zániku lidského osídlení na území národního parku.

36. Navrhovatel v replice uvedl, že předmět ochrany národních parků se novelou zákona změnil po formální i materiální stránce. Novela zákona vedla k zániku dříve vyhlášených národních parků a vyhlášení národních parků nových - se zcela odlišným právním režimem. Vláda ve svém vyjádření přiznala, že aplikace některých ustanovení bude závislá na odborném individuálním posouzení, což je podle navrhovatele v rozporu s předvídatelností zákona.

Vlastní posouzení Ústavního soudu

37. Ústavní soud zhodnotil soulad napadených ustanovení § 15 a 15a až 15d zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., s ústavním pořádkem České republiky a dospěl k následujícím závěrům:

Neurčitost či nesrozumitelnost právní úpravy a její interpretace

38. Navrhovatel namítá neurčitost či nesrozumitelnost napadených ustanovení týkajících se vymezení a vyhlášení národních parků obecně i ve vztahu k jednotlivým již vyhlášeným národním parkům, čímž je podle něj dán prostor pro jejich následnou libovolnou interpretaci a aplikaci.

39. Neurčitost právních pojmů není v právním řádu ničím neobvyklým, ve své podstatě plyne z abstraktní a regulativní povahy právních norem a sama o sobě nezakládá protiústavnost právního předpisu. Za rozpornou s požadavkem právní jistoty, která je jedním z komponentů právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), by mohla být neurčitost považována tehdy, jestliže by její intenzita vylučovala možnost stanovení normativního obsahu právního předpisu pomocí obvyklých interpretačních postupů [např. nálezy ze dne 5. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 44/03 (N 73/37 SbNU 33; 249/2005 Sb.) či ze dne 13. 3. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 10/06 (N 47/44 SbNU 603; 163/2007 Sb.)]. Prostor pro případný derogační zásah Ústavního soudu by byl dán "jen v případě, kdy se současně jedná o porušení ústavního pořádku a nepřesnost, neurčitost a nepředvídatelnost právní úpravy extrémně narušuje základní požadavky na zákon v podmínkách právního státu" [nález ze dne 27. 3. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 56/05 (N 60/48 SbNU 873; 257/2008 Sb.), bod 50].

40. Legislativní používání tzv. neurčitých pojmů je postaveno na tom, že jejich konkrétní obsah naplňuje až aplikační činnost orgánů veřejné moci, aniž by to mělo znamenat v právním státě porušení ústavního pořádku (např. právní jistoty); v opačném případě by bylo nemožné efektivně realizovat veřejnou správu. Je to v jistém smyslu projev širšího ideového východiska - tzv. doktríny skepse o normách. Ne všechna pravidla chování, právní pojmy se dají pro futuro (přesně) naformulovat; pro určité typy případů - z důvodu jejich povahy - se zformulují především principy, cíle, které potom soudy a státní orgány uvádějí v život aplikační činností [srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 8/08 (N 137/58 SbNU 115; 256/2010 Sb.)].

41. Ústavní soud však v této souvislosti musí zdůraznit, že důvodem protiústavnosti toho kterého ustanovení právního předpisu zásadně nejsou případné interpretační potíže při výkladu zákona. Neposkytuje-li ustanovení pro některé situace jazykově jednoznačnou odpověď, neznamená to samo o sobě jeho protiústavnost. Ústavní soud pak, při respektování principu minimalizace zásahů, opakuje, co již judikoval ve svém nálezu ze dne 3. 2. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 19/98 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.), že: "[z] mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba v každém případě použít pouze takový, který respektuje ústavní principy (je-li takovýto výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla porušena ústavnost (princip minimalizace zásahu)".

42. Navrhovatelem namítané neurčitosti napadených ustanovení nelze přisvědčit, neboť mají normativní obsah, který lze vyložit pomocí běžných interpretačních metod a následně aplikovat na konkrétní věc. V případě více možných výkladů je namíste zvolit interpretaci, která bude v důsledku nevhodnější pro dodržení ústavního rámce. Používá-li zákonodárce pojmy "rozsáhlé území", "typický reliéf území", "jedinečné a významné území", "z hlediska světového", "ekologicky přirozené ekosystémy odpovídající danému stanovišti", "biologická rozmanitost", "cíl a předmět ochrany" a "převažující výskyt" nebo vymezuje-li abstraktně kritéria pro přiznání statusu národního parku území, jsou takové formulace ústavně konformní.

43. S představou, že v zákoně musí být jasně a do detailů naplánováno předem, jak mají osoby, orgány a soudy postupovat, se Ústavní soud neztotožňuje. Legislativní trend spočívající v co nejdetailnější a kazuistické úpravě práv, povinností a skutkových podstat je neblahým důsledkem takzvané hypertrofie práva. Co nejpodrobnější zákonná úprava nezaručí, že zákon bude dodržován - právě naopak, vytváří větší prostor pro obstrukce a obcházení zákona. Rozumný úředník či soudce (a nelze vycházet z premisy, že úředník a soudce jsou nerozumní) musí být schopen v konkrétní situaci ústavně konformním způsobem vyložit význam pojmů "biologicky rozmanité", "jedinečné a významné" a podobně. Důležité je, že v případě vadné interpretace poskytuje právní řád řadu instrumentů k ochraně veřejných subjektivních práv a dotčených veřejných zájmů - opravné prostředky v rámci správního řízení či jiného postupu podle části čtvrté správního řádu, správní žalobu podle soudního řádu správního a v neposlední řadě rovněž individuální ústavní stížnost. O porušení zákazu libovůle bude možné hovořit až při aplikaci těchto ustanovení na konkrétní věc, nikoli nyní ve fázi pouhé polemiky pro futuro způsobem "co kdyby".

44. Navrhovatel dále namítá, že jednotlivé odstavce § 15 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., nejsou navzájem ani s dalšími ustanoveními logicky provázány. Námitka není podle Ústavního soudu důvodná. Ustanovení § 15 odst. 1 zákona upravuje vlastnosti území, která lze vyhlásit za národní parky, odstavce druhý a třetí téhož paragrafu regulují využití národních parků a dlouhodobé cíle jejich ochrany, odstavec čtvrtý vymezuje poslání národních parků a poslední pátý odstavec stanoví, že se národní parky a jejich ochranná pásma vyhláší tímto zákonem. Z návrhu není zřejmé, vyjma argumentace k ustanovení § 15a až 15d zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., na která další ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny není ustanovení § 15 logicky navázáno. Ustanovení § 15 odst. 1 až 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., vymezují abstraktním způsobem, jaká území lze vyhlásit za národní parky, jak je lze využívat, co je jejich posláním a jaké jsou dlouhodobé cíle jejich ochrany. Právní úprava si vnitřně nijak neodporuje. Odstavec 5 je nutné vykládat jako snahu zákonodárce, aby veškeré národní parky byly zřízeny zákonem, s tím, že jde o projev snahy minimalizovat roztržičnost právní úpravy národních parků do více zákonů. Jinými slovy, zákonodárce vymezil, která území lze vyhlásit za národní park, s tím, že se tak stane zákonem o ochraně přírody a krajiny. Právní úprava § 15a až 15d zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., kterou se sjednotila právní úprava jednotlivých národních parků roztržičněná ve zřizovacích právních předpisech do jednoho zákona, tomu ostatně odpovídá.

45. Zákonodárce napadenou právní úpravou nevyhlásil nové národní parky, nýbrž pouze sjednotil formu zřizovacích právních předpisů národních parků, a dostal tak požadavku jejich zákonné formy; nebylo proto nutné postupovat podle § 40 odst. 3 a 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění před napadenou novelou zákona, ani nebylo nutné činit jakékoli další zákonné kroky ve vztahu k přijetí nového návrhu či koncepce (např. provést hodnocení důsledků na evropsky významné lokality nebo ptáčích oblastech podle § 45h zákona o ochraně přírody a krajiny). K argumentaci navrhovatele týkající se absence přechodných ustanovení ohledně nově vyhlášených národních parků a zrušení jejich zřizovacích právních předpisů lze dále poukázat na vyjádření vlády, jež k této námitce uvedla, že se nemění právní forma jednotlivých správ národních parků, které jsou a nadále zůstávají příspěvkovou organizací, nepřecházejí tak jejich práva a povinnosti, pouze u správy Národního parku České Švýcarsko nastala změna, neboť má formu organizační složky státu, na což reaguje přechodné ustanovení zákona.

46. Navrhovatel dále namítá, že pro vyhlášení národních parků podle § 15 odst. 5 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., bude "otevřeno" celé znění zákona o ochraně přírody a krajiny, což může vyústit v politické obchody, a bude dán prostor tzv. přílepkům. Uvedená argumentace je pouhou spekulací o budoucím dění v Poslanecké sněmovně. Zvolený způsob regulace národních parků přijal zákonodárce v rámci ústavně konformního legislativního procesu, za její důsledky a případné aplikační nedostatky ponese politickou odpovědnost.

47. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená právní úprava není nesrozumitelná, neurčitá ani vnitřně rozporná.

Proporcionalita napadené právní úpravy

48. Část navrhovatelových námitek míří proti nepřiměřenosti § 15 a 15a až 15d zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., které se týkají omezení práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy.

49. Podle čl. 8 Ústavy se zaručuje samospráva územních samosprávných celků, které mají právo na samosprávu podle čl. 100 odst. 1 Ústavy. Stát může do jejich činnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

50. Zákon o ochraně přírody a krajiny vymezuje svůj účel v ustanovení § 1, podle kterého jím je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, ochraně rozmanitostí forem života, přírodních hodnot a krás, k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji a vytvořit v souladu s právem Evropských společenství v České republice soustavu Natura 2000, to vše za účasti příslušných obcí, krajů, vlastníků a správců pozemků. Přitom je nutné zohlednit hospodářské, sociální a kulturní potřeby obyvatel a regionální a místní poměry.

51. Význam národních parků v České republice byl v nedávné době zformulován v rámci konference České národní parky 2016. Národní parky jsou důležité pro zachování biologické a geologické rozmanitosti tím, že na jejich území je zajištěna ochrana populací druhů v přirozeném prostředí. Mají rovněž význam hydrologický a klimatický, neboť ovlivňují mezoklima, koloběh uhlíku či kyslíku a zadržují povrchové i podzemní vody, ovlivňují jejich průtok, a zmírňují tak průběh klimatických změn. Význam vědecký a výzkumný je zdůrazněn tím, že jejich území s ekosystémy ponechanými samovolnému vývoji představují srovnávací studijní plochu pro člověkem ovlivněné ekosystémy, jsou pozorovacím a monitorovacím nástrojem fenoménů, které se mimo jejich území v odpovídající ploše či kvalitě nevyskytují. Národní parky mají také sociálně-ekonomický význam. Ekonomický přínos danému regionu národní parky přinášejí vytvářením pracovních míst přímo i nepřímo formou zakázek privátním subjektům a také v samotné značce národního parku jako záruce šetrné turistiky. Další význam je tedy rekreační a turistický, neboť v současné době jde o nejnavštěvovanější území České republiky. Návazně mají národní parky také výchovný význam, neboť mohou probouzet pozitivní vztah k přírodě, objasňovat průběh přírodních dějů a motivovat veřejnost ke spolupráci na ochraně životního prostředí. Konečně mají národní parky význam mezinárodní.

52. Značný význam národních parků je nesporný, neboť zpřísněný režim ochrany území národních parků napomáhá zejména k zachování biologické a geologické rozmanitosti, k ochraně populací druhů v přirozeném prostředí, ovlivnění klimatu aj. Vedle toho mají národní parky význam vědecký, sociální či ekonomický. Smyslem národních parků je kompromis mezi naplňováním dlouhodobých cílů ochrany přírody (nerušený průběh přírodních jevů) a umožněním využití jejich území (k udržitelnému rozvoji, vzdělání, výchově aj.), to vše jako komponentů práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny i požadavku na zachování a rozvíjení přírodního bohatství podle preambule Ústavy. Výše uvedené odůvodňuje vysokou důležitost národních parků, která s sebou přirozeně nese i určitá omezení základních lidských práv a svobod či jiných veřejných zájmů.

53. Navrhovatel namítá, ve vztahu k některým ustanovením jen obecně, nepřiměřenost novelizované právní úpravy. Proto Ústavní soud v další fázi přezkumu napadených ustanovení zkoumal soulad právní úpravy jakožto projevu ochrany životního prostředí ve smyslu preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na samosprávu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy.

54. Mezi cíle napadené právní úpravy lze obecně řadit již zmíněné zachování biologické a geologické rozmanitosti, ochranu populací druhů v přirozeném prostředí, ovlivnění klimatu, a to prostřednictvím nerušeného

průběhu přírodních jevů v kombinaci s udržitelným rozvojem území národních parků. Konkrétními cíli novely zákona jsou dále: sjednocení právní regulace národních parků v jednom zákoně a zabránění její roztříštěnosti, omezení činností na území národních parků v reakci na zkušenosti s aplikací dřívější právní úpravy nebo efektivní správa území národních parků a záležitostí s nimi souvisejících (např. zachování účasti dotčených obcí a krajů na procesu schvalování záměrů za současné participace subjektů z řad odborné veřejnosti, sjednocení základních ochranných podmínek pro všechny národní parky s možností udělení individuální výjimky ze zákazů, zdůraznění priority vlastnictví státu k pozemkům na území národních parků či úprava nové zonace národních parků s požadavkem zachování její dlouhodobé stability při současné možnosti reakce na negativní události v jednotlivých zónách apod.).

55. Nezbytnost právní úpravy předpokládá naléhavou společenskou potřebu její existence a zejména vztah přiměřenosti vůči sledovanému legitimnímu cíli. Jinými slovy, Ústavní soud se v rámci abstraktní kontroly ústavnosti musí zaměřit na to, zda zákonodárce respektoval zásadu proporcionality a dosáhl spravedlivé rovnováhy mezi soupeřícími zájmy. K tomu lze tradičně použít test proporcionality, který zahrnuje tři kritéria. Prvním z nich je posouzení způsobilosti naplnit sledovaný legitimní cíl (kritérium vhodnosti) - zjišťuje se, zda konkrétní opatření může dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného než omezeného základního práva nebo veřejného statku. Dalším kritériem je posouzení nezbytnosti. V jeho rámci se zkoumá, zda byl při výběru vhodných prostředků použit prostředek, který je k omezenému základnímu právu nejšetrnější. Jako poslední je třeba posoudit přiměřenost (v užším smyslu), tj. zda újma na základním právu není nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl. Opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky převyšovat pozitiva, která přináší kolidující zájem na jejich přijetí.

56. Ústavní soud již výše vymezil, jaké legitimní cíle napadená právní úprava sleduje. Ochrana přírody na území národních parků je projevem zájmu společnosti na zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství jakožto veřejného statku. Regulací činností prováděných na území národních parků lze dosáhnout sledovaného cíle. Současný stav společnosti a nedostatečná ekologická gramotnost některých osob vyžadují, aby byly národní parky a pravidla chování v nich právně regulovány - předmětná právní úprava splňuje podmínku vhodnosti.

57. Ve druhém kroku testu proporcionality Ústavní soud zkoumal, zda zákonodárce nemohl zvolit řešení, které by bylo šetrnější vůči omezenému právu na samosprávu. Šetrnější řešení by však současně muselo dosáhnout sledovaných legitimních cílů v téže či alespoň srovnatelné míře. Jestliže by je naplňovalo jen částečně, pak je nelze považovat za reálnou alternativu, která by měla vést k závěru, že napadená právní úprava není nezbytná.

58. Navrhovatel vzhledem ke konstrukci své argumentace nevzněl žádný argument zpochybňující nezbytnost napadené úpravy. Ústavní soud musí být s respektem k dělbě moci a při posuzování kroku nezbytnosti v rámci testu proporcionality zdrženlivý ve vztahu k legislativním volbám, které učinil o možných jiných řešeních informovanější zákonodárce. Nemůže, obzvláště při chybějící argumentaci navrhovatele, domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by ve skutečnosti dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni. Z argumentace vlády i důvodové zprávy vyplývá, že byly zvažovány i jiné alternativy právní regulace, které však nebyly pro dosažení stanovených cílů dostatečně účinné.

59. Národní parky jsou podle napadené právní úpravy vyhlášovány přímo zákonem o ochraně přírody a krajiny, který zároveň obsahuje jejich společnou regulaci. Odstraňuje se roztříštěnost právní úpravy v zákoně a ve zřizovacích právních předpisech. Novelou zákona byla zpřesněna definice národního parku, byly jasně stanoveny dlouhodobé cíle ochrany národních parků a bylo vymezeno jejich poslání, což se následně promítá i v dalších ustanoveních regulace území národních parků. Na procesu vyhlášení (skutečně) nových národních parků participují vedle vlastníků nemovitostí na daném území i dotčené obce a kraje, kterým náleží právo vznášet písemné námítky (§ 40 odst. 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny).

60. Ústavní soud s odkazem na všechny zde uvedené skutečnosti shrnuje, že právní úprava, kterou navrhovatel napadá, splňuje kritérium nezbytnosti v rámci druhého kroku testu proporcionality, neboť byla zvolena regulace, která je schopná dosáhnout stanovených cílů s šetrnou mírou omezení dotčeného práva na samosprávu (obcím a krajům je stále umožněno participovat na procesu vyhlášení nových národních parků), jiné řešení by nedosahovalo takové efektivity při totožné míře omezení práv a svobod.

61. V poslední fázi přezkumu ústavnosti napadené právní úpravy Ústavní soud též posuzoval, zda tato právní úprava dosahuje spravedlivé rovnováhy mezi kolidujícími zájmy i po materiální stránce. Jde konkrétně o střet zájmu na ochranu životního prostředí ve smyslu preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na samosprávu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy. Bylo nutné posoudit, zda újma na základních právech není

nepřiměřená ve vazbě na sledovaný legitimní cíl v podobě ochrany veřejného zájmu na zachování a rozvoji životního prostředí na území národních parků.

62. Navrhovatelem uvedená nepřiměřenost má spočívat v omezení práv a svobody ve prospěch ochrany národních parků. Podle Ústavy a Listiny lze právo na samosprávu omezit zákonem, vyžaduje-li to ochrana zákona. Na obecně užívané stupnici závažnosti omezení základních práv a svobod "podstatný - mírný - nízký" představuje napadená právní úprava podle Ústavního soudu mírné omezení. Výše byla zdůrazněna role životního prostředí i zájem společnosti na zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství. K naplnění uvedeného zájmu je určitá míra omezení základních práv a svobod nezbytná.

63. Konkrétně ve vztahu k právu na samosprávu dotčených obcí je omezena jejich rozhodovací činnost při nakládání s jejich územím v rámci národního parku. Obcím na území národního parku není upíráno právo na samosprávu, je pouze limitováno požadavkem na ochranu přírody v národních parcích jakožto zvláště chráněných územích. Je zachováno právo obcí podílet se na záležitostech týkajících se vymezení národního parku a jeho jednotlivých oblastí (zejména mohou vznášet námitky vůči návrhu vyhlášení národního parku, mohou dohodnout zonaci národních parků a podílejí se na vymezení klidových území) a správy národního parku (např. mohou dohodnout návrh zásad péče o národní park). Jejich participace je umožněna v rámci rad národních parků či z pozice dotčených orgánů nebo dotčených vlastníků. Jinými slovy, obce mají zachovanou možnost podílet se na rozhodování o jejich území ve vztahu k ochraně přírody, byť modifikovanou s ohledem na skutečnost, že se jejich území rozprostírá na území národního parku - podstatné je, že jim tato možnost není bez dalšího upřena. Veškerá omezení a zákazy nejsou napadenou právní úpravou koncipovány jako absolutní regulace, nýbrž je možné flexibilně reagovat na konkrétní potřeby dotčených obcí a jejich obyvatelstva. V nález ze dne 19. 4. 2010 sp. zn. IV. ÚS 1403/09 (N 88/57 SbNU 155) Ústavní soud dovodil, že samospráva obcí je jedním z pilířů české ústavnosti, což však neznamená, že je zákonodárci upřeno regulovat výkon tohoto práva. V posuzované věci zákonodárce stanovil zákonné limity pro výkon práva obcí na samosprávu na území národních parků a zároveň jim umožnil podílet se na správě záležitostí národních parků. Nelze proto dospět k závěru o vyprázdňení tohoto ústavně zaručeného práva, nýbrž o jeho přiměřeném omezení ve vztahu k ochraně přírodního bohatství na území národních parků. Dotčené obce a kraje mohou participovat na řízeních a postupech týkajících se národního parku na jejich území nebo se mohou prostřednictvím delegovaných zástupců vyjadřovat k důležitým dokumentům o ochraně a správě národního parku. V případě zásahu do veřejných subjektivních práv či veřejných zájmů poskytuje právní řád řadu efektivních prostředků ochrany.

64. Dílčím závěrem Ústavní soud shrnuje, že napadená ustanovení § 15 až 15d zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., splňují formální i materiální podmínky pro zákonné omezení ústavně zaručeného práva na samosprávu, sledují legitimní cíl ochrany přírody a jsou přiměřená.

b) Ochranné podmínky národních parků a klidová území

Díkce napadené právní úpravy

"§ 16

Základní ochranné podmínky národních parků

(1) Na celém území národních parků je zakázáno

- a) umísťovat nebo povolovat důlní díla, včetně souvisejících důlních staveb nebo zařízení, kromě zajištění a likvidace stávajících důlních děl,
- b) vymezovat nové průmyslové zóny,
- c) stanovovat průzkumná území,

- d) těžit nerosty, rašelinu nebo slatinu, kromě těžby stavebního kamene a písku pro stavby na území národního parku,
- e) odstraňovat odpady, které mají původ mimo území národního parku,
- f) povolovat nebo uskutečňovat záměrné rozšiřování geograficky nepůvodních druhů rostlin,
- g) zavádět intenzivní chovy zvířete, jako jsou obory, farmové chovy nebo bažantnice,
- h) měnit stávající vodní režim pozemků,
- i) vypouštět živočichy, kromě vypouštění živočichů na základě schválených záchranných programů nebo živočichů vyléčených záchrannými stanicemi v místě jejich nálezu,
- j) umisťovat světelné zdroje mimo uzavřené objekty, které směřují světelný tok nad vodorovnou rovinu procházející středem světelného zdroje,
- k) provádět ohňostroje nebo používat zábavní pyrotechniku, nebo
- l) létat v rozporu s podmínkami stanovenými v opatření obecné povahy vydaném podle jiného právního předpisu, kromě letů pro zajištění bezpečnosti státu, ochrany osob, majetku nebo veřejného pořádku, a letů pro potřeby orgánů ochrany přírody.

(2) Na území národních parků mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí je zakázáno

- a) používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů v rozporu s cíli ochrany zón národního parku nebo s režimem zón národního parku,
- b) umisťovat, povolovat nebo provádět stavby, mimo staveb nevyžadujících územní rozhodnutí nebo územní souhlas a určených pro účely ochrany přírody, péče o zemědělské pozemky a lesy, turistiky, správy vodních toků, požární ochrany a záchranných prací, obrany státu, ochrany státních hranic nebo památkové ochrany,
- c) odstraňovat svrchní vrstvu půdy nebo provádět terénní úpravy, mimo staveb nevyžadujících územní rozhodnutí nebo územní souhlas a určených pro účely ochrany přírody, péče o zemědělské pozemky a lesy, turistiky, správy vodních toků, požární ochrany a záchranných prací, obrany státu a ochrany státních hranic, nebo mimo provádění údržby kulturních památek,
- d) povolovat nebo provádět geologické práce,
- e) sbírat nerosty, rostliny nebo odchytávat živočichy, s výjimkou běžného obhospodařování pozemků, výzkumu povoleného nebo organizovaného orgánem ochrany přírody, výkonu práva myslivosti, práva rybařství nebo práva obecného užívání lesů podle jiného právního předpisu,
- f) používat na pozemcích mimo zahrady umělá hnojiva, kejdu, silážní šťávy nebo pozemky vápnit,
- g) vysévat nebo vysazovat rostliny mimo zahrady; to neplatí pro vysazování nebo vysévání stanovištně původních dřevin nebo místních odrůd ovocných dřevin,
- h) používat biocidy mimo budovy,
- i) skladovat pohonné hmoty nebo chemické přípravky mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody na časově omezené období,
- j) odstraňovat odpady, které mají původ na území národního parku, mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody,
- k) upravovat přirozená koryta vodních toků nebo odstraňovat z přirozených koryt vodních toků splaveniny nebo jiné přirozeně vzniklé překážky, s výjimkou případů bezprostředního ohrožení života nebo zdraví osob nebo hrozby vzniku značných škod na majetku,

- l) vjíždět a setrvávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, s výjimkou vjezdu a setrvávání vozidel základních složek integrovaného záchranného systému, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, dalších orgánů veřejné moci, veterinární služby, vozidel správců vodních toků, provozovatelů vodovodů a kanalizací, energetických soustav, ropovodů, produktovodů a veřejných komunikačních sítí při plnění jejich úkolů nebo vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření v národním parku a vozidel vlastníků a nájemců nemovitých věcí v souvislosti s jejich užíváním,
- m) jezdit na kole nebo na koni mimo silnice, místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody, s výjimkou jízdy prováděné členy základních složek integrovaného záchranného systému, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, pracovníky dalších orgánů veřejné moci, pracovníky veterinární služby a pracovníky správce vodního toku při plnění jejich úkolů nebo vlastníky a nájemci nemovitých věcí v souvislosti s jejich užíváním,
- n) provozovat horolezecké sporty, splouvání vodních toků nebo jiné vodní sporty mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody,
- o) tábořit mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody,
- p) rozdělovat ohně mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody,
- q) pořádat nebo organizovat sportovní, turistické nebo jiné veřejné akce mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody,
- r) provozovat volný nebo stánkový prodej mimo budovy,
- s) provozovat letadla způsobilá létat bez pilota nebo modely letadel, nebo
- t) provádět chemický posyp cest, s výjimkou údržby silnic I. třídy.

§ 16a

Bližší ochranné podmínky Národního parku České Švýcarsko

(1) Na celém území Národního parku České Švýcarsko je zakázáno

- a) zasahovat do přirozeného vývoje skalních útvarů z jiných důvodů, než je bezprostřední ohrožení lidského života či zdraví nebo bezprostředně hrozící škoda na majetku značného rozsahu,
- b) používat hospodářských zvířat k tahu a jezdit na nich mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená orgánem ochrany přírody; tento zákaz se nevztahuje na běžné obhospodařování pozemků se souhlasem jejich vlastníka nebo nájemce, nebo
- c) nocovat v přírodě mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody opatřením obecné povahy.

(2) Na celém území Národního parku České Švýcarsko mimo zastavěná území obcí je zakázáno volné pobíhání domácích zvířat.

(3) Na celém území Národního parku České Švýcarsko lze jen se souhlasem orgánu ochrany přírody

- a) zřizovat nové vyhlídky nebo zpřístupňovat skalní útvary schodišti a žebříky nebo tato zařízení odstraňovat,
- b) umísťovat informační, reklamní a propagační zařízení,
- c) otevírat zemníky, nebo
- d) měnit druhy nebo způsoby využití pozemků, mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí.

§ 16b

Bližší ochranné podmínky Krkonošského národního parku

Na celém území Krkonošského národního parku lze jen se souhlasem orgánu ochrany přírody

- a) měnit druhy nebo způsoby využití pozemků mimo zastavěné území obcí a zastavitelné plochy obcí, nebo
- b) provádět orbu trvalých travních porostů.

§ 16c

Bližší ochranné podmínky Národního parku Podyjí a jeho ochranného pásma

(1) Na celém území Národního parku Podyjí lze jen se souhlasem orgánu ochrany přírody

- a) měnit druhy nebo způsoby využití pozemků mimo zastavěné území obcí a zastavitelné plochy obcí, nebo
- b) provádět orbu trvalých travních porostů.

(2) Provozovatel vodní elektrárny ve Vranově nad Dyjí je povinen zajistit ekologicky únosný režim průtoků v řece Dyjí.

(3) Účelem ochranného pásma Národního parku Podyjí je vedle zabezpečení území národního parku před rušivými vlivy okolí též ochrana jeho krajinářských a přírodních hodnot a zvýšená péče o sídla na území ochranného pásma Národního parku Podyjí.

§ 16d

Bližší ochranné podmínky Národního parku Šumava

Na celém území Národního parku Šumava lze jen se souhlasem orgánu ochrany přírody

- a) provádět úpravu a údržbu koryt vodních toků a jiných vodních ploch,
- b) budovat nové či rekonstruovat stávající povrchové odvodnění pozemků, mimo zastavěné území obcí a zastavitelné plochy obcí,
- c) měnit druhy nebo způsoby využití pozemků, mimo zastavěné území obcí a zastavitelné plochy obcí, nebo
- d) provádět orbu trvalých travních porostů.

§ 17

Klidová území národního parku

(1) Klidová území národního parku jsou území s omezeným pohybem osob z důvodu umožnění nerušeného vývoje ekosystémů nebo jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a zranitelné vlivem rušivých vlivů s ním spojených.

(2) V klidových územích národního parku je zakázáno pohybovat se mimo cesty nebo trasy vyhrazené orgánem ochrany přírody, s výjimkou vlastníků a nájemců pozemků při vstupu na jejich pozemky, členů základních složek integrovaného záchranného systému, obecní policie, ozbrojených sil České republiky, Celní správy České republiky, Vězeňské služby České republiky, pracovníků dalších orgánů veřejné moci, pracovníků odborné organizace státní památkové péče, pracovníků veterinární služby, pracovníků správců vodních toků a provozovatelů vodovodů a kanalizací, energetických soustav, ropovodů, produktovodů a veřejných komunikačních sítí při plnění jejich úkolů. Při vyhrazení cesty nebo trasy může orgán ochrany přírody stanovit podmínky týkající se rozsahu, způsobu a času pohybu na této cestě nebo trase.

(3) Klidová území národního parku stanoví Ministerstvo životního prostředí opatřením obecné povahy.

(4) Hranice klidového území národního parku a informace o podmínkách pohybu na cestách nebo trasách v klidovém území národního parku vyznačí orgán ochrany přírody v terénu způsobem stanoveným vyhláškou Ministerstva životního prostředí.

§ 19

Omezení činností v národních parcích a návštěvní řád národního parku

(1) Podmínky omezení a výčet turistických a rekreačních činností, které jsou na území národního parku zakázány nebo omezeny právními předpisy, opatřeními obecné povahy nebo rozhodnutími vydanými podle tohoto zákona nebo podle jiných právních předpisů, zveřejňuje orgán ochrany přírody v návštěvním řádu národního parku.

(2) Návštěvní řád národního parku zveřejňuje orgán ochrany přírody ve formě elektronického dokumentu na svých internetových stránkách. Návštěvní řád může být zveřejněn také pro část území národního parku."

Argumentace navrhovatele

65. Dále navrhovatel napadá ustanovení regulující ochranné podmínky a klidová území, neboť jimi byla nepřiměřeně omezena základní práva dotčených subjektů, výrazně zcentralizována působnost u správ národních parků a obecných orgánů ochrany přírody a krajiny - byly omezeny možnosti přímého vlivu na území národních parků, možnosti výjimek ze stanovených zákazů a byl rozšířen zákaz v nepřiměřené míře. Ustanovení § 16 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., podobně jako předchozí právní úprava, upravuje základní ochranné podmínky národních parků, podmínky jednotlivých národních parků jsou uvedeny v § 16a až 16d tohoto zákona. Výčet zakázaných činností na území národních parků se rozšířil kvantitativně i územně, což navrhovatel považuje za nepřiměřené a nedůvodné. Jednotlivé ochranné podmínky nejsou ve vztahu k národním parkům téměř individualizovány s ohledem na jejich specifika, výjimky ze zákazů jsou podmíněny souhlasem správy národního parku, což odporuje principu proporcionality.

66. Ve vztahu k § 17 zákona o ochraně přírody a krajiny navrhovatel namítá, že by měly být stanoveny kvality lokalit, na kterých lze vyhlásit klidové území, nebo důvody pro jeho vyhlášení. Současná právní úprava dává orgánům ochrany přírody možnost libovolného zásahu do práva na svobodu pohybu. Území národních parků jsou cílem milionů turistů, omezení jejich pohybu však musí být přiměřené. Podle čl. 14 odst. 3 Listiny lze omezit svobodu pohybu, nicméně možnost vyhlásit klidové území kdekoli na území národního parku bez dalšího omezení popírá kritérium nevyhnutelnosti. Případná obrana ve správním soudnictví je sice možná, avšak nákladná, zdlouhavá a často neúspěšná. Opakovaně navrhovatel namítá, že zákonodárce podstatně omezil i právo na samosprávu.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

67. K dané části návrhu se relevantně vyjádřili pouze vláda a prezident republiky. Podle vlády navrhovatel neuvedl, v čem spatřuje nepřiměřenost omezení základních práv dotčených subjektů jednotlivými nástroji

ochrany území národních parků, které vycházejí z dosavadní právní úpravy, nebo jde o nové nástroje, do jejichž projednávání jsou obce zapojeny na základě zákona. Je zřejmé, že navrhovatel vnímá národní park jako území, v němž má mít rozhodující slovo samospráva a které má sloužit zájmům obcí, nikoli jako kategorii ochrany přírody. Zájmy samospráv nelze jednostranně upřednostnit na úkor ochrany unikátní přírody. Nová právní úprava ochranných podmínek omezuje možnost nadužívání regulace tam, kde to není třeba. Regulace omezení činností dopadá jen na lidské aktivity, které představují ohrožení nebo přímé poškození předmětů ochrany národního parku; lze z nich ovšem při splnění zákonných podmínek povolit výjimku za participace dotčených obcí.

68. Bližší ochranné podmínky (regulace činností podle specifických potřeb národních parků) jsou podle vlády nově stanoveny přímo v zákoně o ochraně přírody a krajiny, nikoli ve zřizovacích předpisech, jak tomu bylo doposud. Regulované činnosti se dělí na skupinu s přímým rizikem pro předmět ochrany konkrétního národního parku (jsou proto zakázány) a na skupinu činností, které nemusí působit přímé ohrožení (proto podléhají ad hoc individuálnímu posouzení správou národního parku). V zákoně byly ponechány pouze činnosti, jejichž regulace není postižena jinými předpisy a která je z hlediska efektivní ochrany národních parků nezbytná.

69. Vláda dále uvedla, že omezení pohybu osob na území národního parku bylo obsaženo již v předchozí právní úpravě (paušální zákaz vstupu na území I. zóny národního parku mimo vyznačené cesty), bylo však nevhodné k zajištění cílů ochrany přírody národního parku. Proto nová právní úprava zavádí omezení pohybu osob v klidových územích s tím, že výjimku vyhradí správa národního parku opatřením obecné povahy. Na postupu vymezování klidových území, vyhrazování cest a tras v klidových územích participuje i rada národního parku. Nově návštěvní řád nezakládá zákazy či omezení, nýbrž představuje přehledné shrnutí všech omezení vyplývajících ze zákona, opatření obecné povahy nebo správních rozhodnutí. Právní úprava omezení pohybu osob na území národního parku je v souladu s ústavními kautelami připouštějícími omezení některých základních práv a svobod z titulu ochrany přírody.

70. Z vyjádření prezidenta republiky k této problematice lze opětovně zmínit jeho názor, že napadená právní úprava je způsobilá zajistit volný bezzásahový vývoj přírody v převážné části Národního parku Šumava, a přispět tak k postupnému zániku lidského osídlení na území národního parku.

Vlastní posouzení Ústavního soudu

71. Ústavní soud přezkoumal proporcionalitu napadené právní úpravy § 16, 16a až 16d, 17 a 19 zákona o ochraně přírody a krajiny a dospěl k závěru, že zde existuje zásah do ústavně garantovaných práv dotčených subjektů, který je však přiměřený.

72. Navrhovatel namítá, že napadenou právní úpravou bylo zasaženo do práva na samosprávu, práva vlastnit majetek a svobody pohybu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 11 odst. 1 a čl. 14 odst. 3 Listiny.

73. Regulací záležitostí a činností prováděných na území národních parků lze beze sporu dosáhnout sledovaných cílů napadené právní úpravy, které již Ústavní soud vymezil výše. Proto lze dospět k závěru, že v rámci prvního kroku testu proporcionality splňuje předmětná právní úprava podmínku vhodnosti.

74. Navrhovatel ve své argumentaci nevznesl žádný argument zpochybňující nezbytnost napadené úpravy, pouze obecně konstatoval, že absentuje požadavek nezbytnosti omezení práv a svobod v demokratické společnosti. Ústavní soud již uvedl, že nemůže domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by ve skutečnosti dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni. Z argumentace vlády i z důvodové zprávy vyplývá, že byly zvažovány i jiné alternativy právní regulace, které však nebyly pro dosažení stanovených cílů dostatečně účinné.

75. Úprava ochranných podmínek národních parků byla v modifikované podobě obsažena již v předchozí právní úpravě. V novelizované podobě jsou nově rozlišovány ochranné podmínky základní, které jsou společné pro všechny národní parky (§ 16 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb.), a bližší, jejichž regulace je individualizována pro jednotlivé národní parky podle předmětu jejich ochrany (§ 16a až 16d zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb.). Všechna omezení jsou nově upravena v jediném zákoně, což je pozitivní posun od dřívější roztržičnosti jednotlivých regulací v zákonech a nařízeních vlády. Základní ochranné podmínky jsou rozděleny na ty, které se vztahují na celé území národních parků, a dále na ty, které regulují činnosti jen na území národních parků mimo zastavěná

území obcí a zastavitelné plochy obcí. Z právní úpravy byla odstraněna omezení, která byla v praxi téměř neaplikovatelná, či až nepřiměřená (např. zákaz pořádání veřejných akcí, rozdělování ohně na území obce nebo zákaz vjezdu motorových vozidel mimo silnice a místní komunikace). Je rovněž nutné zmínit, že ze všech uvedených zákazů lze udělit výjimku postupem podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny, jehož účastníky jsou ze zákona dotčené obce i vlastníci dotčených nemovitostí. Se souhlasem orgánu ochrany přírody je rovněž možné provádět zákonem výslovně uvedené činnosti na území jednotlivých národních parků (§ 16a až 16d zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb.). Dotčené obce, vlastníci nemovitostí či uživatelé národních parků se mohou vůči (ne)udělení výjimky bránit opravnými prostředky podle správního řádu, žalobou ve správním soudnictví a ústavní stížností. Kontrola a možná náprava zjištěných nezákonností jsou zaručeny.

76. Regulace klidových území omezuje pohyb osob, jak tomu bylo podobně podle předchozí právní úpravy v zónách I národních parků. Zákaz vstupu mimo vyznačené cesty platil na celém území zóny I národního parku, což se ukázalo jako nevhodné řešení. Nová právní úprava umožňuje vyhlásit klidové území za účelem nerušeného vývoje ekosystémů a jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob a jejich vliv, a to pouze na nezbytnou část území národního parku. Rozsah regulovaného území tak může adekvátně reagovat na potřebu omezení pohybu a již není vázán na vymezení celé zóny národního parku; lze tedy vhodněji omezit pohyb na místech, která to skutečně vyžadují. Děje se tak formou opatření obecné povahy, na jehož vydávání participují mj. i dotčené obce i vlastníci dotčených nemovitostí, a které je navíc možné přezkoumat ve správním soudnictví.

77. Ústavní soud proto shrnuje, že právní úprava napadená návrhovatelem splňuje kritérium nezbytnosti v rámci druhého kroku testu proporcionality, neboť byla zvolena regulace, která je schopna dosáhnout stanovených cílů s šetrou mírou omezení dotčených práv na samosprávu, ochranu vlastnictví a svobody pohybu, jiné řešení by nedosahovalo takové efektivity při totožné míře omezení práv a svobod.

78. V rámci třetího kroku Ústavní soud poměřoval střet zájmu na ochranu životního prostředí ve smyslu preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na samosprávu, právem na ochranu vlastnictví a svobodou pohybu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy a čl. 11 odst. 1 a čl. 14 odst. 3 Listiny.

79. Navrhovatelem uvedená nepřiměřenost má spočívat v omezení práv a svobod ve prospěch ochrany národních parků. Podle Ústavy a Listiny lze právo na samosprávu a na ochranu vlastnictví i svobodu pohybu omezit zákonem, vyžaduje-li to veřejný zájem či ochrana zákona. Napadená právní úprava podle Ústavního soudu představuje mírné omezení. K naplnění zájmu na ochraně životního prostředí, zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství je určitá míra omezení základních práv a svobod nezbytná.

80. Ve vztahu k právu na samosprávu dotčených obcí a krajů již Ústavní soud uvedl, že je omezena jejich rozhodovací činnost při nakládání s jejich územím v rámci národního parku, není jim však upíráno právo na samosprávu, je pouze limitováno požadavkem na ochranu přírody v národních parcích jakožto zvláště chráněných územích. Je jim stále zachováno právo podílet se na záležitostech týkajících se národního parku a jeho jednotlivých oblastí. Participace je umožněna v rámci rad národních parků či z pozice dotčených orgánů nebo dotčených vlastníků. Jinými slovy, obce mají zachovanou možnost podílet se na rozhodování o jejich území ve vztahu k ochraně přírody, byť modifikovanou s ohledem na skutečnost, že se jejich území rozprostírá na území národního parku.

81. Veškerá omezení a zákazy nejsou napadenou právní úpravou koncipovány jako absolutní regulace, nýbrž je možné flexibilně reagovat na konkrétní potřeby dotčených obcí a jejího obyvatelstva. Zakonodárce stanovil zákonné limity pro výkon práva obcí a krajů na samosprávu na území národních parků, zároveň jim umožnil se podílet na správě záležitostí národních parků. Nelze proto dospět k závěru o vyprázdnění tohoto ústavně zaručeného práva, nýbrž o jeho přiměřeném omezení ve vztahu k ochraně přírodního bohatství na území národních parků. Dotčené obce a kraje mohou participovat na řízeních a postupech týkajících se národního parku na jejich území nebo se mohou prostřednictvím delegovaných zástupců vyjadřovat k důležitým dokumentům o ochraně a správě národního parku. V případě zásahu do veřejných subjektivních práv či veřejných zájmů poskytuje právní řád řadu efektivních prostředků ochrany.

82. Právo vlastnit majetek je garantováno čl. 11 odst. 1 Listiny. Listina rovněž v čl. 11 odst. 2 výslovně upravuje možnost, aby určitý majetek byl výhradně ve vlastnictví státu. V nález ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.) Ústavní soud konstatoval, že "vlastnické právo není absolutním a ničím neomezeným právním panstvím nad věcí, nýbrž má plnit a současně též plní i jiné funkce. Právo na ochranu majetku nebrání právu státu přijímat zákony, které považuje za nezbytné, aby upravit užívání majetku v souladu

s obecným zájmem". Přiměřenost omezení vlastnického práva ve vztahu k ochraně přírody již byla předmětem řízení před Ústavním soudem [např. nález ze dne 8. 7. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 8/08 (N 137/58 SbNU 115; 256/2010 Sb.)]. Obecně k možnosti omezit vlastnické právo lze rovněž odkázat např. na nálezy ze dne 9. 10. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (N 99/6 SbNU 213; 280/1996 Sb.) nebo ze dne 13. 12. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 34/03 (N 226/43 SbNU 541; 49/2007 Sb.).

83. Napadená právní úprava reguluje činnosti na území národních parků a dispozici s pozemky v nich se nacházejícími, čímž omezuje vlastníky dotčených pozemků. Opětovně je nutné akcentovat důležitost životního prostředí, jehož poškození v důsledku lidské činnosti může být nezvratné. Proto je legitimní požadavek prevence - předcházení poškozování přírody, a to zejména na území národních parků. Jak bylo již uvedeno, omezení i zákazy nejsou v zákoně o ochraně přírody a krajiny koncipovány jako absolutní a je možné jednotlivým vlastníkům pozemků na území národních parků udělit výjimku. Případný zásah do veřejných subjektivních práv postupem orgánu ochrany přírody při rozhodování o udělení výjimky lze napadnout žalobou podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, v rámci soustavy obecné justice.

84. Svoboda pohybu je podle čl. 14 odst. 1 Listiny zaručena; podle odstavce 3 tohoto ustanovení ji však lze omezit při kumulativním splnění tří podmínek - musí se tak stát na základě zákona, musí to být nevyhnutelné (nezbytné v demokratické společnosti) a pro jeden z pěti taxativně vymezených důvodů (mj. i z důvodu ochrany přírody). Všechny uvedené podmínky napadená právní úprava ve vztahu k omezení svobody pohybu splňuje - omezení vyplývá z ustanovení § 17 zákona o ochraně přírody a krajiny, je nezbytné, neboť není možné jiným způsobem ochránit nerušený vývoj ekosystémů a jejich složek, které jsou citlivé na nadměrný pohyb osob, a důvodem regulace je ochrana přírody. Klidové území, na něž se omezení svobody pohybu vztahuje, vyhláší ministerstvo formou opatření obecné povahy pro území národního parku, které to vyžaduje. Podle dřívější právní úpravy se zákaz pohybu mimo vyznačené cesty vztahoval na celou zónu I národního parku, což nebylo zcela efektivní, neboť často celá zóna nevyžadovala takovou restrikcii. Samotnou přiměřenost omezení svobody pohybu bude možné přezkoumat až v návaznosti na konkrétní opatření obecné povahy, kterým se klidové území vyhlásí. O porušení svobody pohybu tak bude možné hovořit až při aplikaci tohoto ustanovení na konkrétní věc, nikoli nyní ve fázi pouhé polemiky pro futuro. Proto nyní nelze dospět k závěru o nepřiměřenosti právní úpravy, navíc, a to je z pohledu Ústavního soudu podstatné, lze opatření obecné povahy přezkoumat nezávislým soudem ve správním soudnictví.

85. Ve vztahu k § 19 zákona o ochraně přírody a krajiny, který se týká návštěvního řádu národního parku, nevznesl návrhovač žádnou argumentaci, se kterou by se mohl Ústavní soud vypořádat. Lze proto ve stručnosti uvést, že návštěvní řád nově nekonstituuje žádné povinnosti či omezení, pouze obsahuje přehled omezení a zákazů na území národního parku, které jsou upraveny v právních předpisech, opatřeních obecné povahy nebo správních rozhodnutích vydaných podle zákona. Ustanovení § 19 zákona o ochraně přírody a krajiny má normativní obsah a je srozumitelné; jelikož neobsahuje žádné povinnosti či omezení, nemůže zasáhnout do ústavně zaručených práv a svobod.

86. Ústavní soud v této části rozhodnutí shrnuje, že napadená právní úprava základních a bližších ochranných podmínek i klidových území splňuje formální i materiální podmínky pro zákonné omezení ústavně zaručených práv a svobod, sleduje legitimní cíl ochrany přírody a je přiměřená.

c) Zonace národních parků

Dikce napadené právní úpravy

"§ 18

Členění území národních parků

(1) Území národních parků se člení podle cílů ochrany a stavu ekosystémů na 4 zóny ochrany přírody, a to:

a) zóna přírodní se vymezí na ucelených plochách, kde převažují přirozené ekosystémy, s cílem je zachovat a umožnit v nich nerušený průběh přírodních procesů,

b) zóna přírodě blízká se vymezí na plochách, kde převažují člověkem částečně pozměněné ekosystémy, s cílem dosažení stavu odpovídajícího přirozeným ekosystémům,

c) zóna soustředěné péče o přírodu se vymezí na plochách, kde převažují člověkem významně pozměněné ekosystémy, s cílem zachování nebo postupného zlepšování stavu ekosystémů, významných z hlediska biologické rozmanitosti, jejichž existence je podmíněna trvalou činností člověka nebo obnovy přírodě blízkých ekosystémů, a

d) zóna kulturní krajiny se vymezí na zastavěných plochách a zastavitelných územích obcí určených k jejich udržitelnému rozvoji a na plochách, kde převažují člověkem pozměněné ekosystémy určené k trvalému využívání člověkem.

(2) Do jednotlivých zón ochrany přírody lze zařadit i území, která nesplňují charakteristiku zón podle odstavce 1, ale jejich zařazení je nezbytné z důvodů udržení jednotného způsobu péče o zónu a dosažení cíle ochrany zóny národního parku.

(3) Do jednotlivých zón ochrany přírody lze zařadit i jednotlivá území do maximální souvislé plochy 5 ha, která nesplňují charakteristiku zón podle odstavce 1 a neslouží k dosažení cíle zóny národního parku, ale jejich zařazení je nezbytné z důvodů udržení celistvosti plochy segmentu zóny; tato území mohou tvořit maximálně jednu desetinu plochy segmentu zóny.

(4) Zóny přírodní se vymezují tak, aby byly minimalizovány nepříznivé vlivy působící na pozemky jiných vlastníků lesa mimo zónu přírodní a přírodě blízkou a na pozemky mimo území národního parku.

(5) Vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody národního parku, včetně území podle odstavce 3, a jejich charakteristiku podle přírodních podmínek a cílů ochrany stanoví Ministerstvo životního prostředí vyhláškou.

(6) Projednávání změn zón ochrany přírody národního parku lze podle odstavce 5 poprvé zahájit nejdříve 15 let po nabytí účinnosti první vyhlášky, kterou byly zóny ochrany přírody tohoto národního parku podle odstavce 5 vymezeny.

(7) Na části území národního parku, která není součástí žádné ze zón ochrany přírody národního parku a leží mimo zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí, je zakázáno používat prostředky nebo vykonávat činnosti, které mohou způsobit podstatné změny v biologické rozmanitosti, struktuře a funkci ekosystémů.

§ 18a

Režim zón národních parků

(1) V zóně přírodní lze provádět pouze zásahy, které nejsou v rozporu s cílem ochrany této zóny. Výjimečně lze provádět i jiná opatření, je-li to nezbytné z důvodu ochrany životů a zdraví osob, ochrany majetku nebo ochrany přírody, a to:

a) zásahy proti šíření geograficky nepůvodních druhů organismů,

b) hašení požárů a provádění preventivních opatření proti vzniku lesních požárů podle zákona o požární ochraně; preventivní opatření lze provádět po předchozím projednání s orgánem ochrany přírody a při zohlednění cílů ochrany národního parku,

c) odstraňování nepotřebných staveb,

d) regulace početních stavů spárkaté zvěře,

e) opatření k zajištění bezpečnosti návštěvníků na turistických trasách,

- f) údržba základní cestní sítě stanovené zásadami péče o národní park,
- g) zásahy za účelem ochrany populací zvláště chráněných druhů rostlin nebo živočichů,
- h) monitoring nebo výzkum, který nemění přírodní prostředí,
- i) údržba vyznačených turistických nebo cyklistických tras, nebo
- j) jednorázová obnova nebo zlepšení přirozeného vodního režimu.

(2) V zóně přírodě blízké lze provádět pouze zásahy, které nejsou v rozporu s cílem ochrany této zóny, s výjimkou opatření uvedených v odstavci 1, opatření k podpoře přirozené ekologické stability anebo přirozené biologické rozmanitosti ekosystémů, revitalizačních opatření a opatření na ochranu lesa.

(3) V zóně soustředěné péče o přírodu lze provádět pouze zásahy, které nejsou v rozporu s cílem ochrany této zóny, s výjimkou opatření uvedených v odstavcích 1 a 2, opatření na obnovu nebo zachování ekologické stability a biologické rozmanitosti ekosystémů a opatření na obnovu nebo zachování biotopů a populací vzácných a ohrožených druhů rostlin a živočichů.

(4) V zóně kulturní krajiny lze provádět pouze opatření nebo zásahy, které neohrožují předmět ochrany národního parku a naplňování cílů ochrany národního parku.

(5) Ustanovení § 16 není při provádění zásahů a opatření podle odstavců 1 až 4 dotčeno.

(6) Na územích zařazených do zóny přírodní, zóny přírodě blízké nebo zóny soustředěné péče o přírodu podle § 18 odst. 3 se neuplatní režim zón stanovený v odstavcích 1 až 3 a lze na nich realizovat opatření nebo zásahy, které neohrožují předmět ochrany národního parku a naplňování cílů ochrany národního parku."

Argumentace navrhovatele

87. Pro rozsah omezení základních práv a svobod na území národních parků bylo podle předchozí právní úpravy rozhodující území děleno na zóny ochrany přírody. Právní úprava účinná po napadené novele zavedla zonaci čtyřstupeňovou, jednotlivé zóny však nejsou označeny čísly a jejich ochrana není odstupňována (viz § 18 zákona o ochraně přírody a krajiny). Nově vznikly zóny přírodní, přírodě blízké, zóny soustředěné péče o přírodu a zóny kulturní krajiny. Uvedená změna je podle navrhovatele nepochopitelná, neboť zákon o ochraně přírody a krajiny stanoví charakteristiku jednotlivých zón sám, a následně zmocňuje v ustanovení § 18 odst. 5 ministerstvo, aby vyhláškou znovu stanovilo charakteristiku zón podle přírodních podmínek a cílů ochrany. Právní úprava je podle navrhovatele nepředvídatelná, nesrozumitelná, vnitřně rozporná, a proto neodpovídá požadavkům právního státu. Dále navrhovatel uvedl, že podle § 18 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny lze do jednotlivých zón národního parku zahrnout i území, která nespĺňují příslušnou charakteristiku, ale jejich zařazení do zón národního parku je nezbytné z uvedených důvodů. Regulace je tak neurčitá, čímž opětovně ponechává ministerstvu prostor pro libovůli při stanovování jednotlivých zón národního parku. Podle § 18 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny lze zahájit projednávání změn zón národního parku až po patnácti letech ode dne nabytí účinnosti vyhlášky, kterou byly zóny vymezeny. Zákonodárce tím porušil princip dělby moci, neboť moci výkonné diktuje, v jakém časovém období má měnit způsob ochrany přírody na území národního parku. Je tím rovněž eliminována možnost reakce ministerstva na změny v území národního parku, které nastanou z nepředvídatelných důvodů. Ve vztahu k ustanovení § 18 odst. 7 zákona o ochraně přírody a krajiny opětovně navrhovatel namítá neurčitost a rozpor s předvídatelností práva. Omezení činností podle § 18a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., je za mírou únosnou v právním státě, neboť právní úprava operuje s neurčitými pojmy, které jsou však podmínkami k povolení zásahu na území národního parku. Zákonodárce porušil zásadu legální licence podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny, zákonná míra musí být stanovena přesně a určitě. Ustanovení § 18a ani jiné ustanovení zákona neumožňuje stanovit výjimky ze zákazu.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

88. K zonaci národních parků se vyjádřila pouze vláda, podle které bylo vymezení zón národního parku od počátku účinnosti zákona o ochraně přírody a krajiny pojmáno jako nástroj ochrany území národního parku. Dříve jednotlivé zóny určovaly režim ochrany území, po nabytí účinnosti novely zákona získaly jiný význam - nově představují výlučně managementový režim pro území národního parku, což odpovídá požadavkům Kategorizace chráněných území Mezinárodního svazu ochrany přírody (IUCN). Každá zóna má zákonem vymezený cíl a režim provádění zásahu přímo v zákoně, nikoli ve zřizovacím předpise, což zvyšuje předvídatelnost práva. Právní úprava zonace nepředstavuje nepřiměřený zásah do práva na samosprávu, neboť návrh zonace je odborně konzultován správou národního parku, dohodnut s radou národního parku a následně obhájen v legislativním procesu přípravy vyhlášky ministerstva. Patnáctileté moratorium na změnu má za cíl zajistit stabilitu nové zonace. Změny ve struktuře a funkci ekosystémů, které jsou vyvolány naplňováním cílů národního parku, vyžadují časovou dotaci několika let až desítek let. První zonace bude představovat určení cílů ochrany přírody v národním parku, následná změna bude vyhodnocovat, jak se daří vymezené cíle naplňovat.

Vlastní posouzení Ústavního soudu

89. Navrhovatelem namítané neurčitosti napadených ustanovení § 18 a 18a zákona o ochraně přírody a krajiny nelze přisvědčit, neboť tato ustanovení mají normativní obsah, který je možné vyložit pomocí běžných interpretačních metod a následně aplikovat na konkrétní věc. Jak již Ústavní soud výše uvedl, v případě více možných výkladů je namíste zvolit interpretaci, která bude v důsledku nejhodnější pro dodržení ústavního rámce. Proto, používá-li zákonodárce pojmy "cíl ochrany", "opatření k podpoře přirozené ekologické stability anebo přirozené biologické rozmanitosti ekosystémů", "revitalizační opatření" a "biologická rozmanitost ekosystémů" nebo vymezuje-li abstraktně další území, která lze zahrnout do zón národního parku z důvodu udržení celistvosti či jednotného způsobu péče o zónu, jsou takové formulace ústavně konformní.

90. O porušení zákazu libovůle lze hovořit až při konkrétní aplikaci ustanovení, nikoli nyní polemizovat v abstraktní a nejisté rovině - pro futuro. Sebelepší zákonná úprava dává prostor pro libovůli. Bude proto záležet na osobách aplikujících napadená ustanovení, zda dodrží výše vymezené ústavněprávní hranice. Nebude-li tomu tak, právní řád poskytuje několik instrumentů k ochraně veřejných subjektivních práv a dotčených veřejných zájmů; argumentace o porušení zákazu libovůle je v této fázi předčasná.

91. Námitka vnitřní rozpornosti § 18 zákona o ochraně přírody a krajiny týkající se duplicity při vymezování charakteristiky jednotlivých zón národního parku není důvodná. Je zjevné, že odstavec 1 vymezuje členění národních parků na zóny ochrany přírody podle cílů ochrany a stavu ekosystému - tedy stanoví obecný rámec vymezování čtyř zón národních parků. Na tuto úpravu navazuje odstavec 5, podle kterého vymezení a změny jednotlivých zón ochrany přírody národního parku, jejich charakteristiku podle přírodních podmínek a cílů ochrany stanoví ministerstvo vyhláškou. Ministerstvo tedy v souladu s kompetenčním ustanovením § 79 odst. 3 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny promítne obecnou právní úpravu odstavce 1 § 18 zákona o ochraně přírody a krajiny do regulace konkrétního národního parku. Byť mohl zákonodárce zvolit vhodnější formulaci, tak smyslem odstavce 5 § 18 zákona o ochraně přírody a krajiny není stanovení nových charakteristik zón národního parku odlišně či duplicitně s jejich vymezením v odstavci 1, jak navrhovatel tvrdí, účelem úpravy je regulovat způsob, jakým se zonace národního parku promítne do reálného života. Podle Ústavního soudu v tom nelze spatřovat porušení požadavků právního státu.

92. Zonace doznala zásadní změny - namísto původní třístupňové zonace jakožto nástroje ochrany území národního parku jsou nově národní parky členěny na čtyři zóny, které představují výlučně managementový režim jejich území (§ 18 zákona o ochraně přírody a krajiny). Změna vyplývá z mezinárodních závazků v rámci Mezinárodního svazu ochrany přírody, jehož je Česká republika členem (viz usnesení vlády ze dne 16. 2. 2000 č. 190), a odpovídá kategorizaci chráněných území. Každá zóna má v zákoně vymezený vlastní režim a cíl, což bylo dříve roztrženo ve zřizovacích právních předpisech. Zároveň má každá zóna vlastní regulaci povolených zásahů a opatření (§ 18a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb.), které nejsou v rozporu s cílem ochrany dané zóny, popř. je možné provádět i jiné zásahy nezbytné k ochraně života a zdraví, majetku nebo přírody. Je tedy dána možnost reagovat efektivně na nastalou situaci nebo potřebu. Zda se tak bude dít (děje) dostatečně efektivně, je věc jiná.

93. Návrh zonace je ministerstvo povinno podle § 20 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny dohodnout s radou národního parku, ve které jsou ze zákona zástupci dotčených obcí a krajů. Obce a kraje mají možnost podílet se na rozhodování o jejich území ve vztahu k ochraně přírody, byť modifikovanou s ohledem na

skutečnost, že se jejich území rozprostírá na území národního parku. Dotčené obce a kraje mohou dále participovat na řízeních a postupech týkajících se národního parku na jejich území nebo se mohou prostřednictvím delegovaných zástupců vyjadřovat k důležitým dokumentům o ochraně a správě národního parku. V případě zásahu do veřejných subjektivních práv či veřejných zájmů poskytuje právní řád řadu efektivních prostředků ochrany.

94. Zákon o ochraně přírody a krajiny nově upravuje moratorium, v rámci kterého nelze měnit zonaci národních parků po dobu patnácti let ode dne nabytí účinnosti vyhlášky, kterou se jednotlivé zóny vymezují. Regulace vychází z potřeby zachování stability nové zonace, neboť nastavené změny v ekosystému vyžadují delší časovou dotaci (roky až desetiletí), a to s ohledem na základní cíle ochrany přírody v národních parcích - zejména přirozený vývoj ekosystému. Na druhé straně však právní úprava umožňuje efektivní reakci na změnu přírodního prostředí formou omezení vstupu, udělení výjimky z obecně platných zákazů a omezení nebo provedením činností, které zákon výslovně umožňuje v případě nastalé potřeby bez předchozího povolení. Je tak možné učinit opatření např. proti požáru, suchu, záplavám či škůdcům, je-li to souladné s předmětem ochrany konkrétního národního parku. Problematika délky trvání moratoria je vysoce odbornou přírodovědeckou otázkou, k jejímuž zodpovězení jsou příslušní znalci přírodních věd; je zároveň odpovědností zákonodárce, jak se odborné podklady promítnou v právní úpravě. Délka moratoria však rozhodně není otázkou, kterou by měl řešit Ústavní soud.

95. Nelze souhlasit s tvrzením navrhovatele o porušení dělby moci, neboť napadená právní úprava pouze poskytuje zákonný rámec pro výkon státní správy na úseku ochrany území národních parků. Tak tomu ostatně běžně bývá v rámci zákonné regulace výkonné moci - zákonodárce stanoví zákonné mantinely pro následnou podzákonnou normotvornou činnost i samotný výkon státní správy. Zvolenou regulací zákonodárce vybízí orgán moci výkoné k činnosti na úseku ochrany národních parků. Ústavní soud tedy shrnuje, že délka trvání fixace zón národního parku má odborný původ - s tím, že zákonodárce současně umožňuje pružně reagovat na negativní skutečnosti na území národního parku. Proto nelze dospět k závěru o porušení dělby moci.

96. Nadto Ústavní soud zdůrazňuje, že nyní nelze hodnotit zásah zonace do ústavně zaručených práv, neboť ta bude provedena až v budoucnu vyhláškou ministerstva. Konkrétní zonace národních parků musí být provedena vhodně zvoleným způsobem, aby bylo možné dosáhnout sledovaných cílů při současném šetrném omezení dotčených ústavně zaručených práv dotčených obcí a osob. Vyhláška ministerstva, kterou se provede zonace, může být Ústavním soudem přezkoumána v rámci abstraktní kontroly ústavnosti a může být i zrušena.

97. Závěrem Ústavní soud shrnuje, že napadená právní úprava § 18 a 18a zákona o ochraně přírody a krajiny je co do určitosti i vnitřní soudržnosti ústavně konformní.

d) Rada národního parku

Dikce napadené právní úpravy

"§ 20

Rada národního parku

(1) K projednání a posouzení všech důležitých dokumentů ochrany a řízení národního parku a jeho ochranného pásma, zejména členění území národního parku do zón ochrany přírody a zásad péče o národní park, zřizuje orgán ochrany přírody radu národního parku (dále jen „rada“) jako iniciativní a konzultační orgán pro záležitosti příslušného národního parku.

(2) Členy rady jsou delegovaní zástupci všech obcí a krajů, na jejichž území se národní park a jeho ochranné pásmo rozkládá, a v horských oblastech zástupci Horské služby. Další členy rady z významných právnických a fyzických osob, zejména z oblasti ochrany přírody, lesnictví, zemědělství, vodního hospodářství, obchodu a cestovního ruchu, odborníků z vědeckých a odborných pracovišť, popřípadě z jiných orgánů státní správy, jmenuje a odvolává orgán ochrany přírody.

(3) Návrh zón národního parku, návrh klidových území národního parku, cesty a trasy navržené k vyhrazení v klidových územích národního parku a místa navržená k vyhrazení je orgán ochrany přírody národního parku povinen dohodnout s radou. Návrh zásad péče o národní park dohodne orgán ochrany přírody s radou postupem podle § 38a.

(4) Nedojde-li k dohodě podle odstavce 3, předloží rada prostřednictvím orgánu ochrany přírody neprodleně rozpor se svým stanoviskem Ministerstvu životního prostředí, které na základě shromážděných podkladů může návrh upravit. O změně návrhu informuje radu."

Argumentace navrhovatele

98. Ustanovení § 20 zákona o ochraně přírody a krajiny zachovává z předchozí právní úpravy rady národních parků, zároveň však zásadně mění rozsah jejich pravomocí, složení a ve značné míře omezuje vliv obcí na území národního parku. Rada národního parku má zejména povinnost dohodnout s ministerstvem návrh zón národního parku a klidového území národního parku, dále povinnost dohodnout se správou národního parku cesty a trasy navržené k vyhrazení v klidových územích národních parků a místa navržená k vyhrazení, návrh zásad péče národního parku, přičemž postup k dosažení dohody není v zákoně nijak upraven. Rada národního parku není subjektem ani účastníkem žádného řízení, ale spíše orgánem sui generis, a proto může těžko proti návrhům opatření obecné povahy podávat námitky nebo vznášet připomínky, jejichmi podněty není příslušný orgán vázán. Z ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., zjevně plyne, že stanovisko rady národního parku může být pominuto a její působnost je mizivá. Podle § 20 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny členy rady národního parku delegují dotčené obce a kraje, další členy jmenuje a odvolává orgán ochrany přírody. Rada národního parku může tedy mít takový počet členů, že zástupci obcí a krajů mohou být přehlasováni ostatními členy. Uvedenou regulací bylo nepřiměřeně zasaženo do práva na samosprávu obcí a krajů podle čl. 8 Ústavy. Zásah je natolik zřejmý, že není ani nutné provádět test proporcionality, neboť v zájmu ochrany práva na příznivé životní prostředí nelze obce a kraje připravit o právo rozhodovat o činnostech povolených na jejich území. Právní úprava je také v rozporu s Evropskou chartou místní samosprávy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., ve znění sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 369/1999 Sb.), konkrétně s jejím čl. 4 odst. 3, 5 a 6, podle kterých odpovědnost za věci veřejné mají mít orgány občanu nejbližší, pravomoci místních společenství mají být zpravidla plné, výlučné a rovněž je s nimi nutné včas a vhodným způsobem projednat otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

99. K problematice rad národních parků se vyjádřila pouze vláda - podle nové právní úpravy zůstává rada národního parku iniciativním a konzultačním orgánem, delegovaní zástupci obcí a krajů z území národního parku jsou ze zákona členy rady národního parku a nově je podpořena její role jako kolektivního odborného poradního fóra, neboť se návrhy mají dohodnout s celou radou národního parku, a to bez upřednostňování zájmů pouze jedné (samosprávné) složky rady národního parku. Evropská charta místní samosprávy nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy, naopak jsou podle ní zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy přípustné.

Vlastní posouzení Ústavního soudu

100. Navrhovatel namítá v obecné rovině nepřiměřenost napadeného ustanovení § 20 zákona o ochraně přírody a krajiny, které se týká rady národního parku, ve vztahu k omezení práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy.

101. Ústavní soud k tomu uvádí následující: Regulací záležitostí a činností prováděných na území národních parků - mj. i zajištěním participace dotčených obcí a krajů v radě národního parku, která má povinnost dohodnout s orgánem ochrany přírody podobu návrhů klíčových dokumentů národního parku - lze dosáhnout sledovaných cílů, které byly již výše vymezeny.

102. Navrhovatel nevznesl žádný argument zpochybňující nezbytnost napadené úpravy v rámci druhého kroku testu proporcionality. Ústavní soud opakuje, že nemůže domýšlet alternativy zákonodárcem zvoleného řešení a hodnotit, zda by ve skutečnosti dosáhly sledovaných legitimních cílů na obdobné úrovni.

103. Ve třetím kroku testu proporcionality Ústavní soud posuzoval střet zájmu na ochranu životního prostředí ve smyslu preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na samosprávu podle čl. 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy.

104. Rada národního parku podle § 20 zákona o ochraně přírody a krajiny je iniciativním a konzultačním orgánem, který se podílí na procesu projednávání a posouzení všech důležitých dokumentů ochrany a řízení národního parku (např. návrh zonace národního parku, návrh klidových území včetně cest a tras v nich vymezených či návrh zásad péče o národní park). Je složena z delegovaných zástupců všech dotčených obcí, krajů a z osob z řad odborné veřejnosti, které jmenuje a odvolává orgán ochrany přírody. Rada není rozhodovacím správním orgánem ani dotčeným orgánem, ale orgánem poradním. Právní úprava výslovně stanoví povinnost orgánu ochrany přírody dohodnout klíčové dokumenty týkající se území a správy národního parku s radou národního parku, v případě, že nebude dosaženo dohody mezi těmito orgány, může ministerstvo návrh dokumentu upravit, nikoli jej změnit úplně. Dotčené obce a kraje mají možnost nominovat své zástupce, jejichž prostřednictvím se mohou vyjadřovat k podobě důležitých dokumentů týkajících se daného národního parku, a podstatně tak ovlivnit jejich konečnou podobu.

105. Podle Ústavy lze právo na samosprávu omezit zákonem, vyžaduje-li to ochrana zákona. Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená právní úprava představuje (právně) šetrné omezení, neboť k ochraně životního prostředí, zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství je určitá míra omezení práva na samosprávu nezbytná. Podstatné v posuzované věci je, že obcím a krajům byla zachována možnost participace v procesu dosažení dohody v rámci rady národního parku - vedle dalších možností, jak se mohou podílet na postupech a procesech vedoucích k přijetí či vydání normativních nebo individuálních správních aktů. Navrhovatelova argumentace o přehlasování zástupců dotčených obcí a krajů ostatními delegáty v radě národního parku je polemikou pro futuro. Byl-li by počet delegovaných zástupců v radě národního parku v budoucnu skutečně účelově navýšen tak, aby bylo možné kdykoli zástupce obcí a krajů přehlasovat, bylo by nasnadě se proti takovému postupu bránit, což právní řád umožňuje. Nyní však jde pouze o spekulace bez odrazu v reálném životě.

106. Ústavní soud shrnuje, že napadená právní úprava vymezení a činnosti rady národního parku splňuje formální i materiální podmínky pro zákonné omezení ústavně zaručených práv a svobod, sleduje legitimní cíl ochrany přírody a je přiměřená.

e) Lesy národních parků a nakládání s nimi

Dikce napadené právní úpravy

"§ 22

Lesy národních parků

(1) Lesy v národním parku nejsou lesy hospodářskými.

(2) S lesy, s pozemky určenými k plnění funkcí lesa a s jiným majetkem ve vlastnictví státu souvisejícím s plněním funkcí lesa na území národního parku a jeho ochranného pásma je podle své územní příslušnosti uvedené v § 78 příslušná hospodařit správa národního parku.

§ 22a

Nakládání s lesy v národních parcích

(1) Vlastníci nebo nájemci lesů v národních parcích jsou povinni hospodařit v nich tak, aby byly zachovány nebo podporovány jejich přirozené ekologické funkce a biologická rozmanitost.

(2) Při provádění péče o lesy zařazené do zóny přírodní a do zóny přírodě blízké se nepoužijí ustanovení jiného právního předpisu o povinnosti obnovovat a vychovávat lesní porosty, o lhůtách k zalesnění holin a o lhůtách k zajištění lesních porostů na lesních pozemcích, o povinném provádění meliorací a hrazení bystřín v lesích ani ustanovení o povinném přednostním provádění nahodilé těžby. Při provádění péče o lesy zařazené do zóny přírodní a do zóny přírodě blízké se dále nepoužijí ustanovení jiného právního předpisu o povinném provádění opatření na předcházení nebo zabránění působení škodlivých činitelů a na odstranění nebo zmírnění jejich následků, s výjimkou preventivních opatření proti vzniku lesních požárů.

(3) Lesy zařazené do zóny přírodní se nezahrnují do výpočtu závazných ustanovení lesních hospodářských plánů podle jiného právního předpisu, rovněž se v nich neumisťují těžby a nenavrhují výchovná a pěstební opatření v lesních hospodářských plánech. V lesích zařazených do zóny přírodě blízké se závazné ustanovení lesního hospodářského plánu maximální celková výše těžeb stanoví jako součet těžeb umístěných v jednotlivých lesních porostech."

Argumentace navrhovatele

107. Ustanovení § 22 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., stanoví, že lesy v národním parku nejsou lesy hospodářskými, čímž pravděpodobně zákonodárce odkazuje na § 6 a 9 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Právní norma podle navrhovatele postrádá jakékoli pozitivní vymezení, o jaké lesy jde. Lesní zákon stanoví a pozitivně vymezuje tři kategorie lesů, a to lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské. Navrhovatel se táže, jaká je kategorie lesů, které nesplňují podmínky stanovené lesním zákonem pro zařazení do prvních dvou kategorií, ale jsou na území národního parku, čímž jsou podle zákona o ochraně přírody a krajiny vyloučeny z kategorie lesů hospodářských. Právní úprava má být nesrozumitelná a omezuje právo vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 4 Listiny, aniž by byla vlastníkům poskytnuta náhrada. Vůči § 22a odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 123/2017 Sb., navrhovatel namítá, že postrádá normativní hodnotu, neboť má jen proklamativní charakter. Navíc je ustanovení vnitřně rozporné, neboť ukládá vlastníkům nebo nájemcům povinnost hospodařit v lesích, k čemuž jim ale klade nesplnitelné standardy.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

108. K problematice lesů národních parků se vyjádřila pouze vláda, podle které tyto lesy plní oproti hospodářským lesům prioritně jiné - mimoprodukční - funkce. Nová právní úprava vymezila vztah k ustanovením lesního zákona a přímo vyloučila aplikaci některých jeho ustanovení. Lesní zákon v § 8 odst. 1 písm. c) přiznává lesům na území národního parku status lesů zvláštního určení s tím, že v návěti ustanovení § 8 odst. 1 stanoví, že lesy zvláštního určení nejsou lesy ochrannými. Nelze proto souhlasit s navrhovatelem, že by některé lesy, s ohledem na vyloučení statusu lesů hospodářských, nebyly zařazeny do některé z kategorií lesa podle lesního zákona. Zákonný limit hospodaření v lesích národních parků vedoucí k zachování či podpoře přirozené ekologické funkce a biologické rozmanitosti zcela koresponduje s § 8 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění zákona č. 15/2015 Sb., podle kterého je v lesích zvláštního určení veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nadřazen produkčním funkcím.

Vlastní posouzení Ústavního soudu

109. Navrhovatel namítá neurčitost napadených ustanovení § 22 a 22a zákona o ochraně přírody a krajiny a nepřiměřené omezení práva vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny. Proto Ústavní soud zkoumal soulad napadené právní úpravy jakožto projevu ochrany životního prostředí ve smyslu preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na ochranu vlastnictví.

110. Podle Ústavního soudu je možné omezením produkčních funkcí lesa na území národního parku dosáhnout zejména zachování biologické a geologické rozmanitosti, nerušeného výskytu populací druhů v přirozeném prostředí, udržení či dosažení v národním parku přirozeného klimatu aj. Napadená právní úprava proto splňuje podmínku vhodnosti v rámci prvního kroku testu proporcionality.

111. Navrhovatel nevznesl žádný argument zpochybňující nezbytnost napadené úpravy v rámci druhého kroku testu proporcionality. Ústavní soud proto jen ve stručnosti konstatuje, že zákonodárcem zvolená regulace je způsobilá ochránit přirozený vývoj lesů na území národních parků při šetrném omezení jejich vlastníků. Jiné řešení než restriktivně omezit těžbu dřeva v lesích na území národních parků by nebylo dostatečně efektivní ve vztahu k ochraně přirozenosti národních parků.

112. V rámci třetího kroku Ústavní soud posuzoval střet zájmu na ochranu životního prostředí ve smyslu preambule a čl. 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 Listiny s právem na ochranu vlastnictví podle čl. 11 odst. 1 Listiny.

113. Napadená právní úprava akcentuje mimoprodukční funkci lesů na území národních parků tím, že omezuje jejich vlastníky, jak mohou s lesy nakládat. Podle Ústavního soudu představuje uvedená regulace mírné omezení. Výše byla zdůrazněna role životního prostředí i zájem společnosti na zachování a rozvoji zděděného přírodního bohatství. K naplnění uvedeného zájmu je určitá míra omezení vlastnického práva nezbytná. Nejde však o omezení, které by svou měrou odpovídalo např. vyvlastnění nebo zřízení věcného práva, je pouze dán zákonný rámec, jak se mají vlastníci vůči svým lesům chovat. Omezení koresponduje s čl. 11 odst. 3 Listiny, podle kterého vlastnictví zavazuje a jeho výkon nesmí nad míru stanovenou zákonem poškozovat mj. přírodu a životní prostředí.

114. Ustanovení § 22 a 22a zákona o ochraně přírody a krajiny vymezují lesy v národních parcích a nakládání s nimi. Je zdůrazněna mimoprodukční funkce lesů na území národního parku, čímž lze dosáhnout zachování určitého biotopu, ochrany půdy a vod nebo žádoucí změny narušeného ekosystému. Těžbou dřeva v lesích národních parků za účelem zisku by mohlo být dosaženo pravého opaku, než je ochrana přírody ve vztahu k národním parkům. Hospodaření s lesy má směřovat k zachování či podpoře jejich přirozené ekologické funkce a biologické rozmanitosti, což odpovídá i požadavku § 8 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění zákona č. 15/2015 Sb. Novelou zákona bylo odstraněno určité pnutí mezi právní úpravou v zákoně o ochraně přírody a krajiny a lesním zákoně a byl vymezen vztah těchto dvou zákonů.

115. Napadená právní úprava tedy reguluje činnosti v lesích na území národních parků, čímž omezuje jejich vlastníky. Podobně jako u omezení práva na samosprávu je nutné akcentovat důležitost životního prostředí, jehož poškození v důsledku lidské činnosti může být dlouhodobé, ne-li nezvratné. Proto je legitimní požadavek prevence poškozování přírody a zdůraznění faktu, že lesy v národních parcích nemají sloužit primárně k masové těžbě dřeva. Oproti předchozí právní úpravě byla napadenou právní úpravou odstraněna byrokratická zátěž - obstarání souhlasu správy národního parku k zásahu proti škodlivým činitelům a opatření při mimořádných okolnostech v lese. Tyto činnosti je nyní možné činit bez souhlasu, nebude-li tím porušeno jiné ustanovení zákona, zejména základní a bližší ochranné podmínky. Jak již Ústavní soud zdůraznil výše, regulovaná omezení a zákazy nejsou koncipovány absolutně, nýbrž je možné z nich udělit výjimku.

116. Ústavní soud shrnuje, že napadená právní úprava splňuje formální i materiální podmínky pro zákonné omezení ústavně zaručených práv a svobod, sleduje legitimní cíl ochrany přírody a je přiměřená. Současně je i dostatečně určitá, neboť má zřejmý normativní obsah, který lze interpretovat ústavně konformním způsobem (k tomu viz zejm. body 42 až 43 nálezu).

f) Omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům v národních parcích

Dikce napadené právní úpravy

"§ 23

Omezení zcizitelnosti vlastnického práva státu k některým pozemkům v národních parcích

- (1) Na území národních parků nelze zcizit pozemky, které jsou ve vlastnictví státu.
- (2) Za zcizení podle odstavce 1 se nepovažují směny pozemků odůvodněné zájmy ochrany přírody."

Argumentace navrhovatele

117. Navrhovatel brojí rovněž proti § 23 zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého nelze zcizit pozemky na území národního parku (odstavec 1), s výjimkou směny (odstavec 2). Uvedené ustanovení je v rozporu s právem vlastnit majetek podle čl. 11 odst. 1 Listiny, neboť se sice na první pohled může zdát, že se tím omezuje jen vlastnické právo státu, podle § 7 odst. 1 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je však možný převod pozemku v národním parku na obec na základě její žádosti, což napadené ustanovení znemožňuje. Případná směna pozemků by byla pro obec nevýhodná, neboť by se řídila § 21 až 24 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Omezení zcizitelnosti pozemků ve vlastnictví státu nemá z pohledu ochrany přírody žádnou přidanou hodnotu, neboť pro všechny potenciální vlastníky platí stejná pravidla, a nelze je zahrnout pod čl. 11 odst. 2 Listiny.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

118. Vláda k příslušné části návrhu uvedla, že je legitimní zájem státu, aby pozemky v přírodě nejcennějších územích byly v jeho vlastnictví, protože tak lze nejlépe naplňovat veřejný zájem na ochraně přírody. Omezení zcizitelnosti pozemků na území národních parků považuje vláda za souladné s čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny.

119. Navrhovatel v replice zejména uvedl, že centralizací vlastnictví pozemků v národních parcích přicházejí obce o výnos z daně z nemovitosti, od které je stát osvobozen.

Vlastní posouzení Ústavního soudu

120. Navrhovatel namítá, že ustanovení § 23 zákona o ochraně přírody a krajiny nepřiměřeně zasahuje do práva obcí vlastnit majetek a do práva na samosprávu podle čl. 8 Ústavy a čl. 11 odst. 1 Listiny. Ústavní soud přezkoumal soulad napadeného ustanovení a dospěl k závěru, že nezasahuje do ústavně garantovaných práv obcí. Napadené ustanovení omezuje toliko zcizitelnost vlastnického práva státu. Jinými slovy, zvolenou regulací omezuje stát sám sebe, aniž by současně zasahoval do ústavně zaručených práv dalších subjektů - na tom nelze shledat nic neústavního. Pro zjevnou absenci zásahu do ústavních práv proto nebylo v této části přezkumu nutné provádět test proporcionality.

121. Právní úprava vychází z předpokladu, že sledovaných cílů ochrany národních parků je možné dosáhnout nejlépe a nejefektivněji, budou-li pozemky na území národních parků ve vlastnictví státu, čímž bude sjednocen jejich management. Je nesporné, že břímě ochrany veřejného zájmu na zachování a rozvíjení přírody leží primárně na státu; proto je odpovědností zákonodárce, jakou regulací zvolí ve vztahu k vlastnímu majetku na zvláště chráněném území. Navrhovatel namítal nevýhodnost směny, která by se řídila § 21 až 24 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, aniž by však konkretizoval, v čem má tvrzená nevýhodnost spočívat. K námitce znemožnění převodu pozemků na obec podle zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, lze uvést, že sám zákon obsahuje výjimky z převoditelnosti některých pozemků. Podstatné však je, že stát napadenou regulací omezuje pouze sám sebe a své vlastní vlastnické právo, nikoli obce a jejich hypotetické vlastnické právo, které by s nejistým výsledkem mohly nabýt v budoucnu - navrhovatel zde opětovně pouze polemizuje s něčím, co není v budoucnu jisté. Je politickou odpovědností zvolených zástupců v zákonodárném sboru, jakým způsobem rozhodnou o nakládání se státním majetkem. V neposlední řadě je nutné zdůraznit, že napadené ustanovení nijak neomezuje již nabyté a existující vlastnické právo obcí.

122. Ústavní soud v této části shrnuje, že napadená právní úprava nezasahuje do ústavně garantovaných práv obcí a je ústavně konformní.

g) Předkupní právo státu k některým pozemkům v národních parcích

Dikce napadené právní úpravy

"§ 61

Předkupní právo státu a financování výkupu pozemků

(1) Česká republika má předkupní právo k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemkům souvisejícím s jeskyněmi. Ministerstvo životního prostředí podá neprodleně návrh na zápis předkupního práva do katastru nemovitostí. Vlastníci těchto pozemků jsou povinni v případě jejich zamýšleného prodeje přednostně nabídnout tyto pozemky ke koupi orgánu ochrany přírody, a to i v případě, že se tyto pozemky nacházejí v předmětných územích jen zčásti. Pokud orgán ochrany přírody neprojeví o tyto pozemky do 60 dnů od doručení nabídky pozemku ke koupi písemný zájem, mohou vlastníci zamýšlený prodej uskutečnit.

(2) V případě, že o pozemky uvedené v odstavci 1 projeví stát prostřednictvím Ministerstva životního prostředí písemně ve lhůtě uvedené v odstavci 1 zájem, bude smlouvu za Českou republiku uzavírat Agentura nebo správa národního parku, které budou podle své územní působnosti uvedené v § 78 odst. 1 a 2 s tímto majetkem státu příslušné hospodařit.

(3) K zajištění výkupu pozemků zvláště chráněných území či významných krajinných prvků do vlastnictví státu lze poskytnout příspěvek ze Státního fondu životního prostředí České republiky.

(4) Jeskyně nejsou součástí pozemku a nejsou předmětem vlastnictví."

Argumentace navrhovatele

123. Ustanovení § 61 zákona o ochraně přírody a krajiny upravuje předkupní právo České republiky k nezastavěným pozemkům ležícím mimo zastavěná území obcí na území národních parků, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a pozemků souvisejících s jeskyněmi a postup výkupu takových pozemků. Proti tomu navrhovatel namítá, že právní úprava může vést k tomu, že většina pozemků na území národního parku bude vlastněna státem, popř. se "zamrazí" vlastnictví pozemků u současných vlastníků. Omezení vlastnického práva je rozporné s čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť není veřejný zájem na státním vlastnictví pozemků v národním parku a zákon neupravuje žádnou náhradu za omezení.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

124. Vláda k této problematice uvedla, že je legitimním zájmem státu, aby pozemky v přírodě nejcennějších územích byly v jeho vlastnictví, protože tak lze nejlépe naplňovat veřejný zájem na ochraně přírody. Předkupní právo státu k nezastavěným pozemkům na území národních parků považuje vláda za souladné s čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny.

125. Navrhovatel v replice namítl, že předkupní právo státu není omezeno jen na volnou krajinu, nýbrž se podle § 61 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny vztahuje i na zastavitelnou plochu.

Vlastní posouzení Ústavního soudu

126. Poslední část navrhovatelových námitek míří proti ustanovení § 61 zákona o ochraně přírody a krajiny, kterým stát zřídil předkupní právo k některým pozemkům na území národního parku ve vlastnictví jiných subjektů, než je stát. Navrhovatel sice napadá celé ustanovení § 61 zákona, z obsahu jeho argumentace však vyplývá, že brojí pouze proti odstavci 1 a s ním nedílně spojenému odstavci 2; proto se Ústavní soud omezil pouze na přezkum souladu ustanovení § 61 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny s ústavním pořádkem.

127. Ústavní soud přezkoumal napadená ustanovení a dospěl k závěru, že nezasahují do ústavně garantovaného práva vlastnit majetek; proto je nepodrobil testu proporcionality. Zřízením zákonného předkupního práva státu k některým pozemkům na území národního parku se neomezuje právo chráněné podle čl. 11 odst. 1 Listiny, a nezasahuje se tím přímo do ústavně chráněné hodnoty. Uvedenou právní úpravou se pouze omezuje jedna ze složek vlastnické triády - dispoziční oprávnění (ius disponendi), a to ještě nikoli v celém jejím rozsahu, nýbrž jen v možnosti absolutně volného úplatného převodu zatíženého pozemku. Z tohoto důvodu nelze hovořit o nuceném omezení vlastnického práva, za které by vlastníku pozemku měla náležet náhrada podle čl. 11 odst. 4 Listiny. I kdyby však dospěl Ústavní soud k závěru, že by vlastníku pozemku měla náležet náhrada za zřízení předkupního práva státu, tak by její výše byla jen symbolická s ohledem na charakter dotčených pozemků na území národního parku a cenu obvyklou za jejich užívání, například při nájmu nebo pachtu, což je rovněž argument pro závěr o ústavní konformitě napadené právní úpravy.

128. Nelze dále přehlížet ústavně garantovanou možnost, že stát může stanovit, který majetek může být pouze v jeho vlastnictví z důvodu zabezpečení potřeb společnosti, rozvoje hospodářství či veřejného zájmu (čl. 11 odst. 2 Listiny), která navazuje na čl. 7 Ústavy, podle něhož stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu životního prostředí. Jinými slovy, (především) stát má pozitivní závazek chránit životní prostředí, který může naplnit mj. i tím, že bude centralizovat vlastnictví pozemků na území národního parku. Uvedené se projevuje v již výše přezkoumaném záměru zcizovat pozemky v národním parku ve vlastnictví státu podle § 23 zákona o ochraně přírody a krajiny a rovněž v možnosti státu odkoupit pozemky na území národního parku, jsou-li důležité z hlediska naplnění cílů ochrany přírody a krajiny.

129. Právní úprava předkupního práva podle zákona o ochraně přírody a krajiny odpovídá soukromoprávní úpravě obsažené v občanském zákoníku, která se na případný "odkup" pozemků státem podpůrně užije. Vlastník dotčeného pozemku je omezen pouze nabídkovou povinností ve prospěch státu; neprojeví-li stát ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení nabídky o pozemek zájem, může jej následně vlastník úplatně převést na koupěchtivého. Projeví-li stát o pozemek v uvedené lhůtě zájem, je povinen v přiměřené době učinit kroky směřující ke koupi, a to za cenu, kterou by za pozemek zaplatil koupěchtivý. Vlastník pozemku tedy obdrží za pozemek stejnou cenu, bez ohledu na to, na koho jej nakonec úplatně převede.

130. Ústavní soud uzavírá, že ani u právní úpravy § 61 odst. 1 a 2 zákona o ochraně přírody a krajiny nedospěl k závěru o neústavnosti, neboť jí není omezeno vlastnictví jakožto ústavně chráněná hodnota, je jen stanovena nabídková povinnost vlastníka dotčeného pozemku vůči státu. Ostatně - obdobnou úpravu obsahovala řada let i úprava dřívější.

V. Závěr

131. Otázka existence, rozsahu, smyslu národních parků a způsobu chování v nich je řešena dlouhodobě, různými způsoby a nejen v České republice. Zákonodárce momentálně zvolil určité řešení, které je výsledkem dlouhodobé diskuze a které je v této rovině ústavně konformní. Zákonný rámec národních parků byl nastaven přiměřeně, s respektem k vlastnictví, samosprávě a svobodě pohybu - za účelem nezbytné ochrany přírodního bohatství jakožto hodnoty chráněné v ústavní rovině. Je možné, že v budoucnu zvítězí jiný názorový trend a bude prosazena zákonná úprava nastavující pravidla chování v národních parcích liberálněji (volněji). Není však úkolem Ústavního soudu nyní nahrazovat činnost zákonodárce a nutit jej do liberálnější úpravy. Lze mít jisté pochopení i pro argumenty, že přísná úprava pravidel chování v národních parcích znamená nepřijemná omezení pro místní obyvatele; zároveň národní park danou lokalitu nepochybně ztraktivňuje. Problematika vyliďňování menších obcí je potom širším sociologickým jevem - a nelze ji úzce spojovat s existencí národních parků. Místní obyvatelé budou mít navíc podle přijaté úpravy v budoucnu možnost bránit se legálním způsobem proti omezujícím ("aktivistickým") snahám, namířeným například proti jejich vlastnictví či svobodě podnikání; jak již

bylo uvedeno, napadená úprava nastavuje především obecný rámec pro následné legislativní kroky, které budou přezkumu Ústavního soudu podléhat.

132. Ústavní soud uzavírá, že otázka existence národních parků a pravidel, jak se v nich chovat, je politicko-odborně-ekologická. Jde o ideový střet (zejména) tzv. environmentalistů s podnikateli, vlastníky nemovitostí a zástupci územních samospráv, který má být řešen v zákonodárném sboru, nikoliv u Ústavního soudu. Závisí výlučně na zákonodárci a exekutivě, jaké národní parky založí, jaká pravidla v nich upraví, a proto nelze, s nadsázkou řečeno, po Ústavním soudu žádat zodpovězení otázky: "zda mají pravdu ekologičtí aktivisté nebo starostové, zda je dobré stavět v národním parku hotely, těžit dřevo nebo nechat bujet vegetaci bez jakéhokoliv zásahu". Zákon stanoví obecný rámec, který bude prováděn vyhláškami ministerstva, opatřeními obecné povahy či správními rozhodnutími. Exekutiva má možnost operativně určovat pravidla podle nastalé situace a je na ní, aby pružně reagovala (například v době současné kůrovcové kalamity); v případě zásahu do veřejných subjektivních práv a veřejných zájmů poskytuje právní řád dostatečné nástroje jejich ochrany.

133. Legislativní proces přijetí napadené novely zákona byl proveden v ústavních mezích, napadená ustanovení, mající zjevný normativní obsah a vzájemnou provázanost, představují potřebnou a přiměřenou právní úpravu. Ze všech uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že návrh není důvodný, proto jej podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl.